

**PENGATURAN LARANGAN PENAHANAN ATAU PENYIMPANAN DOKUMEN ASLI
PEKERJA OLEH PENGUSAHA PADA PASAL 42 PERATURAN DAERAH PROVINSI
JAWA TIMUR NOMOR 8 TAHUN 2016 TENTANG PENYELENGGARAAN
KETENAGAKERJAAN**

TESIS

Diajukan Sebagai Syarat Untuk Memenuhi
Gelar Magister Ilmu Hukum

Disusun Oleh:

**SINDA ERIA AYUNI
NIM. 176010100111011**



**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2019**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul :

**Pengaturan Larangan Penahanan Atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja
Oleh Pengusaha Pada Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur
Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan**

Oleh:

**Sinda Eria Ayuni
NIM. 176010100111011**

Menyetujui :

Pembimbing Utama

Pembimbing Kedua

**Prof. Sudarsono, S.H.,M.S.
NIP. 19510825 197903 1 004**

**Dr. Tunggul Anshari, S.H.,M.H.
NIP. 19590524 198601 1 001**

**Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum**

**Dhiana Puspitawati, S.H., LL.M., P.hD.
NIP. 19740603 201012 2 001**

KATA PENGANTAR

Dengan nama Allah yang Maha Pengasih dan Penyayang.

Puji syukur kehadiran Sang Maha Pencipta, Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, karena limpahan rahmat, cinta, dan kasihNya penulis dapat sampai pada tahap ini, khususnya dengan selesainya tesis yang berjudul “Pengaturan Larangan Penahan atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja oleh Pengusaha dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketengakerjaan”. Proses penulisan tesis ini tentunya tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, saran dan motivasi dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Dr. Ali Safa'at, S.H., M.H Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Dhiana Puspitawati, S.H., LL.M., P.hD selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
3. Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah sabar, telaten, dan bijak dalam membimbing penulis.
4. Dr. Tunggul Anshari Setia Negara, S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing Pendamping yang telah sabar, telaten, dan bijak dalam membimbing penulis.
5. Segenap Dosen dan staf Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang telah memberikan begitu banyak bantuan, wawasan, ilmu, dan pengetahuan kepada penulis.

6. Bapak Kusnadi dan Ibu Sri Utami selaku orangtua tercinta penulis yang selalu tulus ikhlas mendoakan, memberikan semangat, memberikan dukungan materil serta motivasi tiada hentinya untuk menggapai tujuan, harapan, dan cita-cita penulis. Adikku tersayang Rizki Ardiansyah, terimakasih atas dukungannya.
7. Rekan seperjuangan Magister Ilmu Hukum 2017 yang telah memberikan banyak kenangan dan pengalaman yang tidak terlupakan serta sangat berharga bagi penulis. Semoga sukses untuk kita semua.
8. Sahabat tercinta Raistin, Niswatur, Budi Pangestu, Ato'illah, dan Shirley Faradita yang telah setia dan sabar dalam mendengarkan setiap keluh kesah serta banyak memberi motivasi kepada penulis untuk segera menyelesaikan tesis ini. Semua itu menjadi dorongan tersendiri bagi penulis. Semoga harapan dan cita-cita kita tercapai.
9. Serta rekan-rekan penulis yang tidak bisa disebutkan satu persatu. Semoga selalu berada dalam berkah dan rahmatNya.

Penulis menyadari masih banyak kekurangan dalam penyusunan tesis ini. Oleh sebab itu, diharapkan kritik dan saran yang membangun dari pembaca. Semoga karya ini bisa bermanfaat. Aamiin.

Malang, Juni 2019

Penulis

RINGKASAN

Sinda Eria Ayuni, Hukum Penyelenggaraan Negara, Magister Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2019, PENGATURAN LARANGAN PENAHANAN ATAU PENYIMPANAN DOKUMEN ASLI PEKERJA OLEH PENGUSAHA PADA PASAL 42 PERATURAN DAERAH PROVINSI JAWA TIMUR NOMOR 8 TAHUN 2016 TENTANG PENYELENGGARAAN KETENAGAKERJAAN, Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S, Dr. Tunggul Anshari Setia Negara, S.H., M.H.

Larangan atau anjuran penahanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha tidak diatur secara jelas dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sehingga beberapa pengusaha melakukan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja untuk dijadikan sebagai jaminan bertujuan untuk membuat pekerja terikat dengan aturan perusahaan. Sedangkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan mengatur mengenai larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha untuk dijadikan sebagai jaminan, sehingga aturan tersebut hanya dapat berlaku dan mengikat di Provinsi Jawa Timur saja, sedangkan permasalahan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja tidak hanya terjadi di Jawa Timur. Sehingga dalam hal ini diperlukan penjelasan terkait ketepatan pengaturan larangan ataupun anjuran penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dalam suatu undang-undang. Permasalahan dalam tesis ini adalah 1) Apa *ratio legis* dan dasar hukum Pasal 42 Peraturan Daerah Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan mengatur mengenai larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha ?; 2) Apa implikasi hukum yang bisa timbul dari tidak diaturnya larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan adanya pengaturan larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan?; 3) Bagaimana pengaturan kedepan terkait larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha? Untuk menjawab permasalahan tersebut, penulisan tesis ini menggunakan metode yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*).

Hasil dari penulisan tesis ini adalah *ratio legis* pembentukan pengaturan larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha pada Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan adalah untuk mengatasi permasalahan ketenagakerjaan yang ada di Jawa Timur dan bertujuan untuk memberikan penguatan dan perlindungan terhadap tenaga kerja agar terhindar dari perbuatan yang dapat merugikan dan tindakan sewenang-wenang dari pengusaha. Pemerintah daerah merasa perlu untuk membentuk suatu regulasi yang jelas tentang perjanjian kerja yang bersifat *win-win solution*. Meskipun undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan tidak mengatur secara jelas boleh atau tidaknya perusahaan menahan dokumen asli milik pekerja. Penahanan atau penyimpanan

dokumen asli milik pekerja oleh perusahaan bisa saja terjadi sepanjang memang menjadi kesepakatan antar kedua belah pihak. Implikasi yang dapat timbul jika dokumen asli pekerja ditahan atau disimpan oleh pengusaha yaitu terbatasnya pekerja untuk mendapatkan pekerjaan yang layak. Implikasi yang dapat timbul dengan lahirnya Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan yaitu menguatnya kedudukan tenaga kerja di Jawa Timur yang merupakan upaya untuk melindungi pekerja dari tindakan yang merugikan dan aturan yang dibuat semena-mena oleh pengusaha. Larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha seharusnya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dari peraturan daerah Provinsi, sesuai hierarki perundang-undangan di Indonesia.

SUMMARY

Sinda Eria Ayuni, State Administration Law, Master of Law, Postgraduate Program in the Faculty of Law, Brawijaya University, Malang, 2019, REGULATION FOR PROHIBITION OF DETENTION OR RETENTION ORIGINAL WORKERS DOCUMENTS BY ENTREPRENEURS IN ARTICLE 42 REGIONAL REGULATION OF EAST JAVA PROVINCE NUMBER 8 IN 2016 CONCERNING MANAGEMENT OF EMPLOYMENT, Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S, Dr. Tunggul Anshari Setia Negara, S.H., M.H.

The prohibition or recommendation for the detention of workers' original documents is not clearly stipulated in Law No. 13 of 2003 concerning Employment so that some employers hold or retain original documents of workers to be made so that they aim to make workers work with per-year companies. Whereas in the Regional Regulation of East Java Province No. 8 of 2016 concerning Management of Employment regulates the prohibition of holding or storing workers 'original documents to be used as collateral, so that the regulation can only be valid and binding in East Java Province, while the problem of detention or retention of workers' original documents does not only occur in East Java . Until now it is necessary to find that even though the configuration or even the availability of documents is simply work by the operator in the past. The problem in this thesis is 1) What is the ratio legis and legal basis of Article 42 Regional Regulation Of East Java Province Number 8 In 2016 Concerning Management Of Employment regulating detention or retention original workers documents by entrepreneurs?; 2) The legal implications that can arise from the absence of detention or retention documentation of workers by the Act No. 13 In 2003, there was an increase in the number of documents which prevented workers from storing documents that were actually employed by employees in Article 42 Regional Regulation Of East Java Province Number 8 In 2016 Concerning Management Of Employment regarding the implementation of work ?; 3) How about future arrangements of the detention or retention documents from workers by the employer? To answer these problems, the writing of this thesis uses a normative juridical method with the method of statue approach and conceptual approach.

The result of the writing of this thesis is the ratio legis of the establishment of a regulation to prohibit the detention or retention of original documents of workers by employers in Article 42 of the Regional Regulation of East Java Province No. 8 of 2016 concerning Managing Manpower is to overcome labor problems in East Java and aims to provide reinforcement and protection for workers to avoid acts that can be detrimental and arbitrary actions of employers. The regional government feels the need to establish a clear regulation on work agreements that are win-win solutions. Even though Law Number 13 of 2003 concerning Manpower does not clearly regulate whether or not a company can hold original documents belonging to workers. The detention or storage of original documents belonging to workers by the company can occur as long as it is indeed

an agreement between the two parties. Implications that can arise if the original documents of the workers are detained or kept by the employer, namely the limited number of workers to get decent jobs to fulfill their needs. Implications that can arise with the Article 42 of the Regional Regulation of East Java Province No. 8 of 2016 concerning Managing Labor, namely the strengthening of the position of labor in East Java which is an effort to protect workers from adverse actions and rules that are made arbitrarily by employers. The prohibition on the detention or retention of workers' original documents should be regulated in legislation that is higher than the provincial regulations, according to the hierarchy of laws in Indonesia.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	v
RINGKASAN	ix
SUMMARY.....	xi

BAB I PENDAHULUAN

1.1	Latar Belakang Masalah.....	1
1.2	Rumusan Permasalahan	10
1.3	Tujuan Penelitian	11
1.4	Manfaat Penelitian	12
1.5	Orisinalitas Penelitian	13
1.6	Kerangka Teoritik	16
	1.6.1 Teori Kewenangan	16
	1.6.2 Teori Perundang-undangan	20
	1.6.3 Teori Perlindungan Hukum.....	26
	1.6.4 Teori Kepastian Hukum	30
1.7	Desain Penelitian	34
1.8	Metode Penelitian	35
	1.8.1 Jenis Penelitian.....	35
	1.8.2 Pendekatan Masalah.....	35
	1.8.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum	36
	1.8.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	38
	1.8.5 Teknik Analisa Bahan Hukum	38
1.9	Sistematika Penulisan.....	39

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1	Kajian Umum tentang Pemerintahan Daerah.....	41
2.2	Kajian Umum tentang tentang Pekerja	44
2.3	Kajian Umum tentang Perjanjian Kerja	46

2.4	Kajian Umum tentang Dokumen Asli.....	51
2.5	Kajian Umum tentang Pengusaha	52

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1	<i>Ratio Legis</i> dan Dasar Hukum Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan.....	53
3.1.1	Analisis Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan	67
3.2	Implikasi Hukum Pengaturan Penahanan atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja oleh Pengusaha	84
3.2.1	Implikasi Hukum Tidak Diaturnya Larangan Atau Anjuran Penahanan Atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja Oleh Pengusaha Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan	84
3.2.2	Implikasi Hukum Adanya Aturan Larangan Penahanan Atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja Oleh Pengusaha Dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan	99
3.3	Pengaturan Kedepan Terkait Larangan Penahanan atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja Oleh Pengusaha.....	112

BAB IV PENUTUP

4.1	Kesimpulan	120
4.1.1	<i>Ratio Legis</i> dan Dasar Hukum Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan	120
4.1.2	Implikasi Hukum Tidak Diaturnya Larangan Atau Anjuran Penahanan Atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja Oleh Pengusaha Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dan Adanya Aturan Larangan	

Penahanan Atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja Oleh Pengusaha Dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan....	120
4.1.3 Pengaturan Kedepan Terkait Larangan Penahanan atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja Oleh Pengusaha.....	121
4.2 Saran	122
DAFTAR PUSTAKA.....	123

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1: Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Konkuren.....	73
Tabel 3.2: Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah Bagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Tenaga Kerja	75
Tabel 3.3: Hak-Hak Pekerja berdasarkan UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	87
Tabel 3.4: Kewajiban Pekerja berdasarkan UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	89

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyatakan bahwa tujuan membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dengan berlandaskan pada pembukaan UUD NRI Tahun 1945 maka diharapkan pembangunan nasional dilaksanakan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur.

Kesejahteraan suatu bangsa salah satunya bisa dilihat dari mata pencaharian warga negaranya untuk memenuhi kebutuhan hidup, mulai dari kebutuhan primer hingga sekunder. Demi mendapatkan pekerjaan yang layak diperlukan suatu usaha maksimal dari setiap orang, karena persaingan dalam dunia kerja dewasa ini tentu tidak akan cukup dengan mengandalkan kecerdasan intelektual, hal itu dibuktikan dengan standarisasi perusahaan yang berpengaruh pada sistem rekrutmen tenaga kerja dimana pekerja perlu memenuhi kriteria yang dibutuhkan.

Perusahaan memiliki peran penting dalam pembangunan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja, sehingga kebijakan dalam dunia kerja harus didukung oleh pemerintah serta lembaga-lembaga terkait lainnya salah satunya dengan mengeluarkan undang-undang, keputusan,

dan regulasi-regulasi lainnya untuk mengatur ketenagakerjaan di Indonesia. Seluruh tenaga kerja dan pihak-pihak yang menggunakan tenaga kerja wajib mematuhi peraturan-peraturan ini. Peraturan-peraturan ini mencakup banyak hal seperti perlindungan hukum pekerja, kewajiban pengusaha atau perusahaan, hak yang didapat oleh pekerja, dan lain sebagainya. Pemerintah juga memiliki peran untuk menetapkan kebijakan dan pengawasan dalam pelaksanaan aturan ketenagakerjaan supaya tidak terdapat pelanggaran terhadap peraturan tersebut.

Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang, hal tersebut merupakan amanat yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).¹ Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten maupun Kota, pemerintah harus mempunyai cerminan dari pemerintahan yang sesuai dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menjalankan asas desentralisasi.

Desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat ke daerah dimana kewenangan tersebut bersifat otonom yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah tanpa ada intervensi dari pusat.² Penyelenggaraan desentralisasi pemerintah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan dalam bentuk otonomi daerah. Dalam Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

¹ Lihat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Jazim Hamidi, **Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah**, (Malang: Prestasi Pustaka Publisher, 2011), hlm 18

tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari ketentuan tersebut maka pemerintah daerah dalam ruang lingkupnya berhak untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya.

Bentuk penyelenggaran otonomi daerah dapat diwujudkan dalam membuat suatu kebijakan di daerah tersebut berdasarkan kewenangan yang dimilikinya. Seperti yang diamanatkan dalam Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Pemerintah Daerah bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Oleh karena itu peraturan daerah digunakan sebagai landasan pemerintahan daerah untuk melaksanakan tugas otonomi daerah. Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Dalam proses pembentukan rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten maupun Kota, pemerintah memiliki tiga landasan yang harus diperhatikan, seperti:

- a) Landasan Filosofis, bahwa pembentukkan peraturan dibentuk dengan menggambarkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan nilai-nilai proklamasi.³

³ Jazim Hamidi, dkk, **Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif**, (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2008), hlm. 150

- b) Landasan Sosiologis, bahwa pembentukan peraturan daerah dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Seperti halnya menyangkut fakta dalam masyarakat mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Dengan tujuan dapat diterima oleh masyarakat, berlaku efektif sehingga dapat menjadi penegak hukum bagi masyarakat sendiri.⁴
- c) Landasan yuridis bahwa peraturan dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Selain itu pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki landasan yuridis formal dan material, landasan yuridis formal dijadikan sebagai acuan agar dalam membentuk ketentuan hukum dibentuk oleh lembaga yang berwenang sedangkan yuridis material sebagai acuan dari ketentuan hukum yang akan ditentukan isi dari perundang-undangan yang akan dibentuk.⁵

Peraturan daerah merupakan peraturan yang berkedudukan sebagai produk hukum paling rendah oleh karena itu dalam pembentukan peraturan daerah harus memperhatikan tiga materi muatan yakni seluruh materi muatan dalam peraturan daerah harus mencerminkan kebutuhan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, pembentukan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan yang

⁴ Bagir Manan, **Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia**, (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1992). hlm. 76

⁵ Jazim Hamidi Op.Cit. hlm 75

lebih tinggi yang menjadi sumber atributif kewenangannya, dan muatan peraturan daerah merupakan derivasi atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan yang lebih tinggi.⁶

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Selanjutnya disebut UU Ketenagakerjaan) merupakan payung hukum ketenagakerjaan karena Undang-Undang tersebut mengatur dan berkaitan dengan sebelum masa kerja, pada masa kerja dan sesudah masa kerja. Namun, terdapat suatu hal yang tidak diatur dalam undang-undang tersebut yaitu mengenai larangan ataupun anjuran penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja yang dilakukan oleh pengusaha sehingga tidak ada kepastian hukum apabila terdapat pengusaha yang melakukan tindakan tersebut.

Penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja dijadikan sebagai jaminan pengusaha atau pemberi kerja yang bertujuan untuk memberikan rasa percaya terhadap pekerja dan membuat pekerja terikat dengan aturan perusahaan. Dokumen asli milik pekerja yang ditahan atau disimpan salah satunya adalah ijazah, sebagai benda yang didalamnya melekat hak milik bagi seseorang yang menjadi bukti bahwa orang tersebut telah menempuh pendidikan. Ketika seseorang melamar pekerjaan di perusahaan maka akan diminta ijazah terakhir sebagai syarat kerja, yang seharusnya cukup dengan melampirkan *fotocopy* ijazah yang telah dilegalisasi sebagai bukti bahwa ijazah tersebut sama dengan aslinya. Sehingga ijazah asli tidak perlu ditahan atau disimpan oleh perusahaan sebagai jaminan.

⁶ Lihat Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Ketika perusahaan menahan atau menyimpan dokumen asli pekerja jika terjadi kerusakan, atau hilang dan mungkin terjadi suatu hal yang tidak diinginkan seperti kebakaran pada tempat penyimpanan dokumen atau perusahaan itu sendiri tentu dapat merugikan pemilik dokumen tersebut sebab tidak ada kepastian hukum untuk memberi perlindungan dokumen asli milik pekerja dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Pengaturan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha hanya terdapat dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan yang berbunyi “Pengusaha dilarang menahan atau menyimpan dokumen asli yang sifatnya melekat pada pekerja sebagai jaminan.”⁷ Dokumen asli yang dimaksud adalah Kartu Tanda Penduduk (KTP), Surat Izin Mengemudi (SIM), akte kelahiran, kartu keluarga, paspor, ijazah dan sertifikat.⁸ Berkaitan dengan larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja jika melihat hierarki perundang-undangan pada Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah Provinsi terletak pada urutan nomor dua dari bawah, satu tingkat di atas Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Secara hierarki perundang-undangan Peraturan Daerah merupakan peraturan pelaksana dari perundang-undangan di atasnya dan ruang lingkup Peraturan Daerah Provinsi terbatas pada wilayah tertentu. Sehingga dalam hal ini diperlukan penjelasan terkait

⁷ Lihat Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan

⁸ Lihat Lampiran Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan

ketepatan pengaturan larangan ataupun anjuran penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dalam suatu undang-undang.

Melihat fenomena hukum yang terjadi bahwa UU Ketenagakerjaan tidak mengatur secara jelas tentang larangan atau anjuran penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha sedangkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan mengatur larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli yang sifatnya melekat pada pekerja sebagai jaminan pengusaha. Dari hal ini muncul ketidakpastian hukum karena dalam UU Ketenagakerjaan tidak mengatur secara jelas mengenai larangan atau anjuran penahanan dokumen asli pekerja sedangkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan Mengatur hal tersebut sehingga aturan itu hanya dapat diimplementasikan khusus di Jawa Timur, sedangkan permasalahan penahanan dokumen asli pekerja tidak hanya terjadi di Jawa Timur. Maka dalam hal ini, penulis menganalisis kewenangan pemerintah daerah provinsi untuk mengatur larangan penahanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha berdasarkan dari ratio legis Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan.

Secara yuridis dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undnagan bahwasannya dalam

membentuk peraturan perundang-undangan harus memperhatikan susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri dari⁹:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d) Peraturan Pemerintah
- e) Peraturan Presiden
- f) Peraturan Daerah Provinsi
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur merupakan peraturan daerah urutan kedua dari bawah setelah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sehingga peraturan paling rendah seharusnya mengikuti peraturan di atasnya. Akan tetapi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketengakerjaan mengatur hal yang tidak diatur secara jelas dalam UU Ketenagakerjaan.

Peraturan lebih rendah seharusnya memiliki landasan dasar dalam pembentukan perundang-undangan, menurut Hans Kelsen dalam teori *The Pure Theory of Law* hukum itu dinyatakan sah apabila dibuat oleh lembaga yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi maka norma lebih rendah dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*lex superior derogate legi inferiori*) dan hukum berebentuk jenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk hierarki, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi.¹⁰ Seharusnya muatan Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketengakerjaan bersumber maupun berdasarkan

⁹ Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹⁰ Ni'matul Huda, **Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Daerah**, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm 97-98

pada Undang-Undang diatasnya karena peraturan lebih rendah tidak boleh mengatur sendiri apa yang ingin diatur karena materi muatan peraturan daerah yang lebih rendah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan yang lebih tinggi.

Secara sosiologis adanya pengaturan mengenai larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketengakerjaan hanya dapat diterapkan dalam Provinsi Jawa Timur dan menyebabkan ketidakpastian hukum akibat tidak dijelaskan secara tegas dalam UU Ketenagakerjaan maupun peraturan dibawahnya seperti peraturan pemerintah, maupun peraturan presiden.

Kepastian hukum diperlukan untuk memberikan rasa keadilan bagi masyarakat, seperti yang tertuang di dalam sila kelima yang berbunyi “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Persoalan-persoalan hukum yang ada dijadikan sebuah muatan materi dan juga substansi yang dituangkan di dalam Peraturan Perundang-undangan sebab negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum, artinya Negara Republik Indonesia meletakkan hukum pada kedudukan yang tertinggi sekaligus sebagai prinsip dasar yang mengatur penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Hal ini sudah diatur dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum” sehingga tindakan pemerintah terhadap warga negara atau hubungan dengan institusi lain tidak boleh sewenang-wenang melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan

hukum yang berlaku. Anggota masyarakat dalam hubungan kemasyarakatan juga harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.¹¹

Setiap warga negara diperlakukan dan berkedudukan yang sama dihadapan hukum serta mendapatkan perlindungan hukum yang sama atas keselamatan dan keamanan jiwa, kehormatan serta harta bendanya hal tersebut sesuai dengan Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Berdasarkan masalah yang telah diuraikan, maka peneliti tertarik untuk meneliti terkait **“Pengaturan Larangan Penahanan Atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja Oleh Pengusaha Pada Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, dapat dijabarkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa *ratio legis* dan dasar hukum Pasal 42 Peraturan Daerah Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan mengatur mengenai larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha ?
2. Apa implikasi hukum yang bisa timbul dari tidak diaturnya larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dalam

¹¹ Wirjono Prodjodikiro, *Asas-Asas Ilmu Negara Hukum dan Politik*, (Jakarta: Eresco, 1991), Hlm. 37.

UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan adanya pengaturan larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan?

3. Bagaimana pengaturan kedepan terkait larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha?

1.3 Tujuan Penelitian

Menganalisa permasalahan yang ada dalam kajian ini, maka tujuan penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis *ratio legis* dan dasar hukum pengaturan larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha pada Pasal 42 Peraturan Daerah Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan.
2. Untuk mengkaji, menganalisis dan menemukan implikasi hukum dari tidak diaturnya larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan adanya pengaturan larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan.
3. Untuk mengkaji, menganalisis dan merumuskan pengaturan kedepan terkait larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai penulis dalam penelitian tesis ini antara lain:

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis penelitian ini dapat bermanfaat untuk memberikan kontribusi pemikiran dalam perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum ketenagakerjaan pada khususnya.

2. Manfaat praktis

- a. Bagi akademisi, penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu literatur yang memberikan manfaat terkait kepastian hukum terhadap penahanan dokumen asli yang dilakukan oleh pengusaha.
- b. Bagi pemerintah, manfaat penelitian bagi pemerintah yaitu mampu memberikan sumbangan pemikiran sebagai acuan dalam membentuk suatu perundang-undangan maupun melakukan perubahan perundang-undangan terkait dengan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pekerja.
- c. Bagi perusahaan, manfaat penelitian ini yaitu mampu memberikan sumbangan pemikiran untuk tidak melakukan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja sebagai jaminan kerja.
- d. Bagi masyarakat, melalui penelitian ini penulis mengharapkan agar masyarakat dapat memiliki kepastian hukum terhadap penahanan atau penyimpanan dokumen asli sebagai syarat kerja yang dilakukan oleh pengusaha.

1.5 Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran dan peninjauan yang dilakukan peneliti terkait dengan orisinalitas penelitian, penulis akan menggambarkan bagaimana penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penahanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha, sehingga dapat terlihat perbedaan antara penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan penelitian lainnya guna sebagai pembandingan.

Penelitian dalam tesis ini difokuskan pada pengaturan larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan dengan fokus mencari ratio legis atau alasan lahirnya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomo 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan dan sinkronisasi peraturannya dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketengakerjaan.

Penelitian terdahulu tentang larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha memiliki beberapa persamaan dan perbedaan dengan penelitian terdahulu yang berguna untuk gambaran dasar penulis melakukan penelitian tesis ini, berikut uraian penelitian tersebut:

Pertama, Tesis R. Soedarmoko dengan judul “Perlindungan Pekerja/Buruh Dalam Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) Sejak Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan” Tahun 2008. Tesis ini mengangkat rumusan masalah 1) Bagaimanakah pelaksanaan perlindungan pekerja/buruh dalam Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun

2003 tentang Ketenagakerjaan ? 2) Apa saja kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) terhadap pemberian perlindungan pekerja/buruh dan bagaimana solusinya ?. Tesis ini menggunakan penelitian empiris yang berusaha untuk mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan perlindungan pekerja dalam Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan serta kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan sistem Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) dan pemberian perlindungan buruh/pekerja dengan sistem Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) serta untuk mengetahui solusinya. Perbedaan dalam penelitian tesis yang diangkat oleh penulis adalah metode penelitian normatif, sedangkan persamaannya adalah perlindungan pada pekerja.

Kedua, Tesis Uti Ilmu Royen berjudul “Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja/ Buruh Outsourcing (Studi Kasus Di Kabupaten Ketapang)”. Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2009. Rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian tersebut adalah 1) Bagaimanakah implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dalam praktik outsourcing di Kabupaten Ketapang?, 2) Bagaimanakah pelaksanaan perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja bagi Pekerja/Buruh outsourcing di Kabupaten Ketapang?, 3) Bagaimanakah peran Pemerintah Kabupaten Ketapang dalam memberikan perlindungan hukum terhadap pekerja/buruh outsourcing?. Penelitian pada tesis tersebut menekankan pada perlindungan hukum pada pekerja

outsourcing sedangkan penulisan ini menjelaskan tentang pengaturan terkait larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha.

Ketiga, Satrio Ageng Rihardi, berjudul “Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Yang Ditahan Ijazahnya Oleh Perusahaan (Studi Kasus pada Perusahaan Toko Laris di Jalan KHA Dahlan Kabupaten Purworejo) ” Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2013. Tesis tersebut mengangkat rumusan masalah 1) Apakah pencantuman klausula penahanan ijazah pekerja yang dibuat oleh perusahaan bertentangan dengan asas itikad baik? 2) Bagaimana bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Purworejo terhadap pekerja yang mengalami kerugian akibat ijazahnya ditahan oleh perusahaan?. Penelitian pada tesis tersebut menggunakan metode penelitian empiris serta menekankan pada penerapan isi/klausul perjanjian kerja mengenai penyerahan ijazah pendidikan asli milik pekerja yang ditahan oleh pengusaha serta perlindungan hukum yang diberikan oleh Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Purworejo khususnya bidang hubungan industrial dan pengawasan tenaga kerja, sedangkan penulisan ini menjelaskan tentang pengaturan terkait larangan penahanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha yang tidak diatur secara jelas dalam UU Ketenagakerjaan namun diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan.

1.6 Kerangka Teoritik

Kerangka teoritis adalah kerangka berpikir yang dibuat dengan berlandaskan pada teori-teori yang sudah baku dan dapat memberikan gambaran sistematis mengenai masalah yang akan diteliti serta memuat deskripsi atau uraian teori yang relevan dan urgen untuk digunakan sebagai piranti analisis terhadap permasalahan penelitian.

1.6.1 Teori Kewenangan

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.¹²

Wewenang merupakan suatu konsep yang dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum. Suatu wewenang harus berdasarkan hukum dan dibatasi kewenangannya sehingga tidak menyebabkan penyalahgunaan wewenang. Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya memuat tiga komponen, yaitu¹³:

1. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.

¹² Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Makassar: Pustaka Refleksi, 2010), hlm 35

¹³ Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi, laksbang mediatama*, (Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 65.

3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Pada hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu¹⁴:

- 1) hukum;
- 2) kewenangan (wewenang);
- 3) keadilan;
- 4) kejujuran;
- 5) kebijaksanaan;
- 6) kebajikan.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara¹⁵

Menurut Ridwan H.R secara semantik istilah kekuasaan berasal dari kata "kuasa" artinya kemampuan atau kesanggupan (untuk berbuat sesuatu; kekuatan) sedangkan "wewenang" adalah¹⁶

¹⁴ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Jogjakarta: Kanisius, 1990), hlm. 52

¹⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 35

¹⁶ *Ibid.* hlm. 101.

- 1) Hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu;
- 2) Kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.

Beda antara "kekuasaan" dan "wewenang" (*authority*) adalah bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat. Menurut Bagir Manan¹⁷ kekuasaan tidak sama artinya dengan wewenang. Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban, lebih lanjut pengertian wewenang dikemukakan oleh H.D.Stout dalam Ridwan H.R¹⁸

"Bevoegheid.....wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuurrechtelijke bevoegheden door publickrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke, rechtsverkeer." (Wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik).

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum

¹⁷*Ibid.* hlm 54.

¹⁸*Ibid.* hlm 55.

mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹⁹

Kewenangan merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.²⁰ Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata, mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat.

Berkaitan dengan konsep atribusi, delegasi dan mandat:

- a. Atribusi diartikan sebagai pemberian kewenangan pada badan atau lembaga pejabat Negara tertentu baik oleh pembentuk Undang-Undang Dasar maupun pembentuk Undang-Undang. Jadi, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan.²¹

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, (Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1997), hlm 2.

²⁰ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm 99

²¹ Philipus M. Hadjon, et al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), hlm 30

- b. Sedangkan delegasi yaitu Pelimpahan wewenang dari badan/ lembaga pejabat tata usaha Negara lain dengan konsekuensi tanggung jawab beralih pada penerima delegasi.²²
- c. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat, dalam artian pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat) dan tanggung jawab masih dipegang oleh pemberi mandat.

Teori kewenangan dijadikan pisau analisis pada penulisan ini

terkait kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah atau pemerintah pusat dalam pengaturan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha.

1.6.2 Teori Perundang-undangan

Teori hierarki norma disebut juga dengan teori perundang-undangan yang merupakan cabang dari ilmu perundang-undangan yang mempunyai sifat kognitif dan berorientasi pada usaha untuk kejelasan dan kejernihan pemahaman terutama dalam pemahaman yang bersifat dasar pada bidang undang-undang. Seperti pemahaman tentang pembentukan undang-undang maupun tentang perundang-undangannya.²³

Hans Kelsen dalam *stufenbau des recht* atau *stufenbau theory* membagi jenjang norma kedalam beberapa jenjang norma secara berlapis atau bertahap yaitu mulai dari *grundnorm* yang merupakan jenjang norma tertinggi atau terakhir sampai dengan *norm* sebagai jenjang norma yang ada dibawahnya dan begitu seterusnya sampai pada jenjang norma yang terendah.²⁴ Jenjang dan lapisan norma tersusun dari suatu hierarki tata susunan dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan

²² Ibid

²³ B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009), hlm. 27-29

²⁴ Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Konstitusi Pers& Citra Media, 2006), hlm 18

berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*)²⁵.

Teori *Stufenbau des rechts* Hans Kelsen mengukur hukum dengan melihat suatu sistem hukum yang terdiri dari susunan norma yang membentuk suatu piramida. Norma lebih rendah memperoleh kekuatan dari norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma maka akan terlihat abstrak sifatnya dan sebaliknya semakin rendah kedudukan suatu norma maka akan semakin konkrit norma tersebut. Jadi norma yang paling tinggi berkedudukan di puncak piramida yang bersifat “meta yuridis” atau diluar sistem hukum.²⁶

Hans Nawiasky yang telah mengembangkan pemikiran Hans Kelsen dalam bukunya *Algemeine Rechtlehre* dikemukakan sebagaimana teori Hans Kelsen diatas bahwa Nawiasky memiliki pendapat yang berbeda. Nawiasky membagi norma-norma menjadi 4 (empat) kelompok besar yakni kelompok *staatsfundamentalnorn* (norma fundamental negara), kelompok *staatsgrundgesets* (aturan dasar atau pokok negara), kelompok *formell gesets* (undang-undang formal), kelompok *verordnung* dan kelompok *autonamesatzung* (aturan pelakana dan aturan otonom). Peraturan pelaksana dan aturan otonom merupakan aturan yang terletak dibawah Undang-Undang yang berfungsi sebagai penyelenggara ketentuan dalam Undang-Undang. Antara aturan pelaksanaan dnegan aturan otonom mempunyai perbedaan, aturan pelaksanaan bersumber dari suatu delegasi

²⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm 25

²⁶ Jazim Hamidi, Op.Cit. hlm 56-57

sedangkan aturan otonom bersumber dari atribusi wewenang pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁷

Perundang-undangan yang dikemukakan oleh Burkhardt Krems, (Gesetzgebungswissenschaft) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologis yang secara garis besar dibagi menjadi 2 (dua) yakni:

- a) Teori perundang-undangan (*Gesetzgebungstheory*) yang berorientasi mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian bersifat kognitif.
- b) Ilmu perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*) yang berorientasi pada melakukan perubahan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.²⁸

Yuliandri berpendapat hal yang hampir sama dengan teori Hans Kelsen bahwa pada kondisi perubahan suatu hierarki perundang-undangan tentu akan berimplikasi pada pernyataan struktur peraturan perundang-undangan yang dikaitkan dengan materi muatan perundang-undangan serta keberlakuan prinsip-prinsip dalam pemberlakuan hierarki. Oleh sebab itu dalam pembentukan perundang-undangan harus memiliki landasan dasar atau yuridis yang jelas. Kedua, bukan hanya peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis pembentukan tetapi peraturan yang sederajat atau lebih tinggi yang dapat dijadikan landasan dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Ketiga, terdapat prinsip bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang sejajar ataupun

²⁷ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, (Jakarta: 1990), hlm 20

²⁸ Maria Farida, Op.Cit. hlm 2-3

lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan sejajar ataupun yang lebih rendah.²⁹

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan tentunya mempunyai batas-batas materi muatan terutama dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi sebagai peraturan yang lebih rendah dan harus memperhatikan batasan-batasan muatan. Materi muatan peraturan daerah pada pokoknya dapat mencerminkan *Pertama*, seluruh materi muatan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. *Kedua*, harus mampu menampung kondisi khusus daerah atau potensi daerah (muatan lokal) dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, bentuk peraturan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁰ Philipus M. Hadjon, dkk memberikan definisi Peraturan Daerah adalah:

- a) Tidak boleh bertentang dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya
- b) Tidak boleh mengatur sesuai hak yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi
- c) Tidak boleh mengatur sesuatu hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah tingkat bawahnya.

Penerimaan teori norma hukum berjenjang di Indonesia pada dasarnya didasarkan pada penerimaan asas *lex specialis derogate legi inferiori* dalam sistem hukum dan perundang-undangan di Indonesia. Seharusnya sistem peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai pernyataan Muchtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa hierarki

²⁹ Yuliandri, *Problematisasi Tertib Hukum dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dengan Tema, Tertib Hukum Indonesia Pasca Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Malang, 4 Oktober 2011

³⁰ Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

perundang-undangan di dasarkan pada *lex superiori derogat legi inferiori* sangat penting untuk kepastian hukum.³¹ Kepastian hukum akan memberikan kejelasan dalam tatanan perundang-undangan sehingga dalam suatu peraturan perundang-undangan tidak bertentang dengan peraturan yang lain atau peraturan yang lebih tinggi.

Peraturan perundang-undangan dipandang sebagai satu sistem yang dianggap sempurna, konsisten dalam peraturan perundang-undangan yang disebut sebagai kepastian hukum. Akan tetapi dalam peraturan perundang-undangan masih terjadi tumpang tindih, disharmonisasi maupun pertentang dalam peraturan perundang-undangan. Maka diperlukan keselarasan terhadap perundang-undangan satu dengan lainnya. keselarasan terhadap perundang-undangan satu dengan lainnya, keselarasan tersebut berbentuk harmonisasi dan sinkronisasi pada perundang-undangan. Sinkronisasi berupaya melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara peratyrn perundang-undnagan sering menimbulkan munculnya pertentangan maupun ketidak sesuaian antat peraturan perundang-undnagan. Oleh karena itu perlu memperhatikan asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan, sedangkan harmonisasi berupaya mencari kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undnagan secara horizontal atau sederajat. Harmonisasi berhubungan dengan pendekatan perundang-undangan dengan perlu memahami asas *lex specialis derogate legi generalis*. Asas ini merujuk

³¹ Muchtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, (Bandung: Alumni, 2002), hlm 63

pada dua peraturan perundang-undangan yang sama akan tetapi ruang lingkup materi muatan antara peraturan perundang-undangan itu berbeda yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain.³²

Teori perundang-undangan digunakan untuk menganalisis ratio legis dan implikasi hukum pengaturan larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016. Supaya mendapatkan kejelasan terkait ketepatan aturan yang dibuat oleh pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan larangan penahanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dapat menggunakan asas preferensi untuk menyelesaikan permasalahan aturan hukum. Bagir Manan mengemukakan asas preferensi disebut juga asas peningkatan peraturan perundang-undangan. Penerapan hukum positif seharusnya memperhatikan sistem peningkatan atau tata urutan peraturan perundang-undangan. Asas preferensi pada pokoknya mengandung 3 (tiga) asas yakni:

a) *Asas Lex Superiori Derogate Lex Inferiori*

Asas ini memiliki makna bahwa perundang-undangan yang lebih tinggi mengalahkan yang lebih rendah misalnya Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Asas ini berlaku untuk hukum perundang-undangan atau aturan kebijakan saja. Bagi hukum yang lain, asas ini tidak berlaku karena hanya perundang-undangan yang memiliki tingkatan atau susunan. Asas ini antara lain bermaksud mencegah

³² Peter Muhammad Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2011), hlm 99

adanya pertentangan norma antara norma yang lebih tinggi dengan norma yang lebih rendah.

b) *Asas Lex Posteriori Derogate Lex Priori*

Asas ini bermakna bahwa peraturan yang lama akan mengesampingkan peraturan yang baru apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan. Penggunaan asas ini dengan memperhatikan ruang lingkup yang ada dalam materi muatannya dan harus berkedudukan sama dalam peraturan perundang-undangan. Asas ini bermaksud untuk mencegah adanya dualism antara perundang-undangan agar tidak menimbulkan ketidak pastian hukum.

c) *Asas Lex Specialis Derogate Legi Generalis*

Asas ini bermakna bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*) atau peraturan yang baru akan mengesampingkan peraturan yang lama. Asas ini berlaku terhadap dua peraturan yang sama dalam hierarki yang sama.

1.6.3 Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.³³ Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan

³³ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 54

juga prediktif dan antisipatif.³⁴ Pendapat Sunaryati Hartono mengatakan bahwa hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.³⁵

Menurut Fitzgerald, teori perlindungan hukum menyatakan bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat sehingga perlindungan dalam hal ini diperlukan untuk membatasi berbagai kepentingan di lain pihak.³⁶ Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.³⁷

Hukum menentukan kepentingan-kepentingan masyarakat yang dapat ditingkatkan menjadi hak-hak hukum yang dapat dipaksakan pemenuhannya. Hak diberikan kepada pendukung hak yang sering dikenal dengan entitas hukum (*legal entities, rechtspersoon*) yang dapat berupa orang-perorangan secara kodrati (*naturlijke*) dan dapat juga entitas hukum nir kodrati yaitu entitas hukum atas hasil rekaan hukum.³⁸

Pendukung hak (entitas hukum) memiliki kepentingan terhadap objek dari hak yang dapat berupa benda (*ius ad rem*) atau kepada entitas hukum orang secara kodrati (*ius in persona*). Pemberian hak kepada entitas hukum, karena adanya kepentingan dari entitas tersebut kepada

³⁴Lili Rasjidi dan I.B Wisa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung:Remaja Rusdakarya, 1993), hlm. 118

³⁵ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 55

³⁶ Ibid. Hlm 53

³⁷ Ibid. Hlm 69

³⁸ Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, (Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), Hlm 377

objek hak tertentu. Menurut Roscoe Pound dalam teori mengenai kepentingan (*Theory of interest*), terdapat 3 (tiga) penggolongan kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, yaitu pertama; menyangkut kepentingan pribadi (*individual interest*), kedua; yang menyangkut kepentingan masyarakat (sosial interest), dan ketiga; menyangkut kepentingan umum (publik interest).³⁹

Muchsin berpendapat bahwa perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan untuk menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.⁴⁰ Perlindungan hukum yang berdasarkan konsepsi hak asasi manusia, juga memerlukan peraturan perundang-undangan yang menjadikan dasar hukum untuk menerapkan suatu perlindungan hukum tersebut. Menurut Philipus M. Hadjon dikemukakan bahwa:

“Ide negara hukum (*rechstaat*) cenderung ke arah positivisme hukum, yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang. Lebih jauh dikatakannya bahwa pembentukan undang-undang pada dasarnya dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan Pemerintah secara tegas dan jelas. Pada sisi lain, pembentukan undang-undang dimaksudkan untuk melindungi hak-hak dasar. Disamping itu, usaha pembatasan hak-hak dasar ternyata juga dengan menggunakan instrumen undang-undang.”⁴¹

Perlindungan hukum digunakan untuk melindungi subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan

³⁹ Marmi Emmy Mustafa, *Prinsip-Prinsip Beracara Dalam Penegakan Hukum Paten di Indonesia Dikaitkan Dengan TRIPs-WTO*, (Bandung: PT. Alumni, 2007), Hlm. 58.

⁴⁰ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, (Surakarta: MIH Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret, 2003), Hlm. 14

⁴¹ Philipus Mandiri Hadjon, *Ide Negara Hukum Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Republik Indonesia, Bahan Kuliah Program Studi Ilmu Hukum Pasca sarjana*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1994), Hlm. 5

dipaksakan pelaksanaanya dengan suatu sanksi. Berkaitan dengan perlindungan hukum yang dilakukan oleh pemerintah Philipus M. Hadjon membedakan menjadi dua yaitu⁴²:

- 1) Perlindungan hukum preventif, dimana masyarakat diberikan kesempatan mengajukan keberatan (*ispraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat keputusan yang definitif. Dengan demikian perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindakan Pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan perlindungan hukum tersebut pemerintah diminta berhati-hati dalam mengambil suatu keputusan berdasarkan diskresi;
- 2) Perlindungan hukum yang represif yaitu upaya perlindungan hukum yang dilakukan melalui badan peradilan umum maupun peradilan administrasi negara. Perlindungan hukum represif ditujukan untuk mencegah terjadinya sengketa.

Dari berbagai pendapat para ahli mengenai perlindungan hukum dapat dikaitkan dengan penulisan ini bahwa meskipun hubungan hukum antara pekerja dengan pengusaha timbul karena perjanjian kerja yang bersifat keperdataan, namun dalam prakteknya sering terjadi ketidakseimbangan antara status/kedudukan para pihak, sehingga pekerja tidak bebas pada saat menentukan isi perjanjian kerja. Pekerja menjadi pihak mengalami tindakan sewenang-wenang dari pengusaha terhadap mereka. Untuk menjaga keseimbangan kepentingan antara pekerja dan pengusaha, pemerintah harus menyusun kebijakan dalam rangka membatasi perilaku para pihak dalam hubungan kerja, termasuk memberikan perlindungan hukum bagi pekerja dengan mengeluarkan produk perundang-undangan. Perlindungan hukum preventif dapat digunakan sebagai pisau analisis untuk menemukan jawaban sejauh mana

⁴² Philipus M. Hadjon, Op.Cit, hlm. 2

kekuatan hukum dalam melindungi dokumen asli pekerja agar apa yang menjadi hak pekerja dapat terpenuhi.

Indonesia adalah negara hukum maka perlindungan hukum ditunjukkan melalui hukum positif yang merupakan tanggung jawab negara melalui Pemerintah dan diimplementasikan dengan membuat peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebutuhan masyarakat untuk memenuhi kepastian hukum dan keadilan.

1.6.4 Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari setiap negara hukum. kepastian hukum akan tercapai apabila kata dan kalimat dalam undang-undang tersusun dengan jelas sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Kepastian hukum memiliki kaitan erat dengan penegakan hukum. penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Kepastian hukum merupakan pernyataan yang hanya bisa dijawab secara normatif bukan sosiologis.

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Dalam artian akan menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak menimbulkan konflik norma. Konflik norma, pengkaburan norma, dan kekosongan norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk konstestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma. Kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, secara individu, kelompok ataupun organisasi terikat dan berada dalam

koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Untuk menentukan baik buruknya aturan hukum atau sistem hukum adalah peringkat analisis moral. Lon Fuller membedakan muatan moral pada dua aspek, yakni aspek internal dan aspek eksternal⁴³

Aspek internal moralitas hukum, menunjuk pada aturan-aturan teknikal dari perwujudan hukum dalam aturan-aturan atau kaidah-kaidah hukum sebagai sarana yang memungkinkan aspek eksternal moralitas hukum dapat diwujudkan. Sedangkan aspek eksternal moralitas hukum, menunjuk pada tuntutan moral terhadap hukum yang harus dipenuhi agar hukum berfungsi dengan baik dan adil. Titik tolaknya adalah asas tunggal pengakuan dan penghormatan atas martabat manusia (human dignity), yang merupakan induk dari asas-asas hukum lainnya. Asas ini mengimplikasikan hak tiap manusia individual untuk menjadi dirinya secara utuh. Hak ini adalah hak yang sangat fundamental. Asas-asas tersebut dapat dijadikan sebagai landasan dan syarat-syarat legitimasi bagi implementasi kepastian Hukum.

Lon Fuller mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut⁴⁴ :

- 1) Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;
- 2) Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
- 3) Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
- 4) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;

⁴³ Arief Sidharta, **Etika Hukum**, (Bandung: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2008), hlm 8.

⁴⁴ *Ibid.*

- 5) Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- 6) Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
- 7) Tidak boleh sering diubah-ubah;
- 8) Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Pendapat Lon Fuller di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan.

Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas didalam masyarakat, serta mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

Menurut pendapat Roscoe Pound yang dikutip dalam buku Peter Mahmud Marzuki, kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu⁴⁵:

- 1) Adanya aturan yang bersifat umum sehingga membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan;
- 2) Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa yang boleh dibebankan atau dilakukan negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan surut sehingga tidak merusak integritas sistem yang ada dan terkait dengan adanya peraturan dan pelaksanaannya

⁴⁵ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan termasuk Undang-Undang*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), Hlm. 288.

Berdasarkan teori yang telah diuraikan diatas jika dikaitkan dengan pengaturan larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dapat dijadikan sebagai dasar pembuatan aturan yang konsisten, jelas dan dapat diterapkan serta terdapat batasan-batasan untuk menjamin kepastian hukum dalam perjanjian kerja. Sebab penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha melanggar hak manusia dan dapat merugikan pekerja apabila pengusaha lalai dalam menjaga dokumen asli pekerja. Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku.

1.7 Desain Penelitian

Gambar 1.1: Desain Penelitian

Pengaturan Larangan Penahanan Atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja Oleh Pengusaha Pada Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakeriaan

LATAR BELAKANG MASALAH

- ❖ UU No 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan tidak mengatur mengenai larangan atau pengajuan penahanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha;
- ❖ Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan mengatur mengenai larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha;
- ❖ Pada kenyataannya terdapat beberapa perusahaan di Indonesia yang menahan atau menyimpan dokumen asli pekerja sebagai jaminan;
- ❖ Penahanan dokumen asli pekerja oleh perusahaan dapat dikatakan bertentangan dengan hak seseorang untuk bekerja sebagaimana dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dikarenakan hal itu sama dengan membatasi seseorang untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih baik untuk penghidupan yang layak;
- ❖ Adanya penahanan dokumen asli pekerja juga menimbulkan resiko lain seperti apabila dokumen asli tersebut hilang ,rusak, atau terjadi suatu hal akibat kelalaian pengusaha ketika dokumen asli tersebut di tahan tidak ada kepastian hukum yang mengatur terkait hal tersebut.
- ❖ Diperlukan suatu perlindungan terhadap tenaga kerja untuk menjamin hak-hak dasar pekerja, kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun.
- ❖ Untuk melindungi dokumen asli pekerja sebagai bagian dari perlindungan pekerja maka diperlukan suatu pengaturan yang pasti terkait larangan penahanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha. Sehingga diperlukan suatu analisis kewenangan pemerintah dalam membuat produk hukum guna mencari ketepatan pengaturan perihal larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha.

RUMUSAN MASALAH

1. Apa *ratio legis* dan dasar hukum Pasal 42 Peraturan Daerah Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan mengatur mengenai larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha ?
2. Apa implikasi hukum yang bisa timbul dari tidak diaturnya larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan adanya pengaturan larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan?
3. Bagaimana pengaturan kedepan terkait larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha?

KERANGKA TEORITIK

1. Teori Kewenangan
2. Teori Peraturan Perundang-undangan
3. Teori Perlindungan Hukum
4. Teori Kepastian Hukum

METODE PENELITIAN

Yuridis Normatif

1. Pendekatan Perundang-Undangan
2. Pendekatan Konsep

PEMBAHASAN

KESIMPULAN DAN SARAN

1.8 Metode Penelitian

Metode Penelitian memiliki peran penting dalam hal penelitian dan penyusunan karya ilmiah, sehingga dalam tulisan ini terdapat beberapa bagian, berawal dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis dan sumber hukum, teknik pengumpulan bahan hukum sampai teknik analisa bahan hukum, yang dijabarkan lebih lanjut sebagai berikut:

1.8.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu yuridis normatif dimaknai dengan suatu prosedur ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normanya. Penelitian ini difokuskan untuk mengkaji kaidah atau norma pada hukum positif.⁴⁶

1.8.2 Pendekatan Masalah

Terdapat beberapa cara yang dapat digunakan dalam suatu penelitian hukum normatif. Pada penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Untuk menjawab rumusan masalah maka penulis menggunakan metode pendekatan, sebagai berikut:

1) Pendekatan Perundang-undangan (*Statute approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.

⁴⁶ Johny Ibrahim. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2011). Hlm. 295.

2) Pendekatan Konsep (*Conceptual approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, sehingga peneliti dapat menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi. Menurut Peter Mahmud Marzuki pendekatan konseptual mengelaborasi beberapa konsep hukum, teori hukum, maupun doktrin-doktrin hukum yang relevan guna memecahkan atau menjawab isu hukum atau permasalahan yang ada.⁴⁷

1.8.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Pada proses penyusunan penelitian ini penulis menggunakan 3 (tiga) jenis bahan hukum yakni bahan hukum primer, sekunder dan tersier, yang dijabarkan satu persatu dibawah ini:

- 1) Bahan Hukum Primer, menurut Mukti Fajar dan Yulianto Achmad adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas, yaitu merupakan hasil dari tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang untuk itu.⁴⁸ Bahan-bahan hukum primer ini terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

⁴⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Op.Cit, hlm 93.

⁴⁸Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*.(Yogyakarta:Penerbit Pustaka Pelajar, 2010). Hlm 157

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen ke IV
 - b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279)
 - c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)
 - d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)
 - e) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2016 Nomor 6 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 60)
 - f) Naskah Akademik dan Draf Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tentang Penguatan Tenaga Kerja di Jawa Timur
- 2) Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah bahan-bahan hukum yang diperoleh dari buku, hasil penelitian terdahulu, jurnal ilmiah, dan artikel ilmiah dari internet yang relevan dengan pokok permasalahan yang diteliti.

- 3) Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan-penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum dan lain-lain.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan adalah studi dokumen, studi kepustakaan (*library research*) dan studi internet, yang dimaksud adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif.⁴⁹ Selanjutnya bahan-bahan tersebut dibaca dan dipahami secara mendalam dan hal-hal yang penting dicatat dengan menggunakan sistem kartu catatan sesuai dengan kebutuhan dan pokok masalah yang dibahas, kemudian dilakukan analisis secara deskriptif dengan cara memaparkan, menelaah, mensistemasi, dan menginterpretasi⁵⁰

1.8.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah dengan deskriptif analitis dan preskriptif. Deskriptif analisis digunakan oleh penulis untuk mendeskripsikan pokok-pokok permasalahan/isu hukum yang diangkat kemudian dikaitkan dengan pendapat para pakar hukum maupun berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku untuk di analisis dan menemukan solusi atas permasalahan/isu hukum tersebut, selanjutnya ditentukan secara

⁴⁹Johny Ibrahim. **Op.Cit.** Hlm.392

⁵⁰ Soerjono Soekanto, *Tata Cara Penyusunan Karya Tulis Ilmiah Bidang Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987), Hlm. 22.

preskriptif yaitu apa yang seharusnya dilakukan terhadap permasalahan yang ada sehingga akan muncul suatu argumentasi yang berguna berdasarkan tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum sebagai solusi atas permasalahan yang ada.⁵¹ Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.⁵²

Selanjutnya terhadap ketiga bahan hukum tersebut, akan dilakukan penafsiran menggunakan metode interpretasi sistematis dan interpretasi gramatikal. Interpretasi sistematis merupakan penafsiran yang dilakukan dengan cara mengamati dan mengkaji hubungan antar pasal pasal yang lain baik yang terdapat dalam satu undang-undang maupun terdapat dalam undang-undang yang berbeda sebagai satu kesatuan utuh untuk menjelaskan makna dan tujuan yang dimaksud dalam pasal tersebut. Sedangkan interpretasi gramatikal adalah penafsiran kata-kata dalam undang-undang sesuai kaidah bahasa yang tepat, dan kaidah hukum tata bahasa.

1.9 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam proposal penelitian ini terdiri dari beberapa bab yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini akan menguraikan latar belakang, yakni memuat landasan yang melatar belakangi suatu masalah yang hendak dikaji lebih mendalam.

⁵¹ Peter Mahmud Marzuki, **Op.Cit**, Hlm. 22.

⁵² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat**, (Rajawali Press, Jakarta, 1990) hlm 251-252

Rumusan masalah yang diturunkan dari latar belakang memuat suatu masalah yang akan diangkat dan dibahas. Adapun selanjutnya tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode dan sistematika penelitian untuk mempermudah penyusunan penulisan hukum

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Menguraikan Kerangka Terori, Teori Kewenangan, Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Teori Perlindungan Hukum dan Teori Kepastian Hukum, serta terdapat Kerangka Konseptual Pekerja, Perjanjian kerja dan Dokumen Asli yang digunakan untuk mendeskripsikan dan menganalisis permasalahan dalam penelitian ini. Kontribusi bab II dalam penelitian ini adalah memberikan landasan dasar epistemologi terhadap penguatan konsep-konsep dan istilah-istilah yang digunakan dalam judul penelitian ini. Bab ini juga membicarakan tentang teori yang digunakan sebagai pisau analisis tesis ini.

BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini merupakan pembahasan atas masalah yang telah dirumuskan dengan cara melakukan analisis dengan teori dan kerangka konseptual serta didukung dengan beberapa konsep yang ada pada bab II yang telah disediakan. Analisa yang digunakan selalu sesuai dengan kerangka teori yang ada dalam metodologi penelitian dan pendekatan penelitian ini.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Merupakan penutup dan kesimpulan, saran-saran dan rekomendasi terhadap permasalahan yang diteliti.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

1.1 Kajian Umum tentang Pemerintahan Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan sebagai berikut:

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis
- 5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah.
- 6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Tujuan pembentukan pemerintahan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan mencegah terjadinya kediktatoran suatu kepemimpinan. pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik

Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Negara Tahun 1945.¹ Sedangkan pemerintah daerah sendiri memiliki pengertian;

“Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”²

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasannya di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi seluas-luasnya daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah memberikan definisi bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara kesatuan republik indonesia. Kewenangan

¹ Lihat Pasal 1 angka 2 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

² Lihat Pasal 1 angka 3 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

pemerintah daerah di tingkat provinsi maupun kota/kabupaten memiliki kekuatan yang berbeda sesuai dengan tingkat dan delegasi atribut kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah tunduk pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dengan baik dengan pola kebijakan desentralisasi pemerintahan dalam menjalankan otonomi daerah.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan asas-asas yang terkandung dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang terdiri atas:

- 1) asas kepastian hukum;
- 2) asas tertib penyelenggara negara;
- 3) asas kepentingan umum;
- 4) asas keterbukaan;
- 5) asas proporsionalitas;
- 6) asas profesionalitas;
- 7) asas akuntabilitas;
- 8) asas efisiensi;
- 9) asas efektifitas; dan
- 10) asas keadilan.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah lainnya. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilakukan secara adil dan selaras. Hubungan tersebut akan menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar sesama pemerintahan. Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintah daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Sementara itu, hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi

dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang bulat. Hal ini berarti sebarang luas otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, pelaksanaan otonomi tersebut tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

1.2 Kajian Umum tentang Pekerja

Pengertian tenaga kerja lebih luas dari pekerja/buruh, karena meliputi pegawai negeri, pekerja formal, pekerja informal dan yang belum bekerja atau pengangguran. Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, istilah tenaga kerja mengandung pengertian yang bersifat umum, yaitu setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa, baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat.

Pekerja adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah dan imbalan dalam bentuk lain.⁴ Menurut definisi tersebut terdapat dua unsur yaitu orang yang bekerja dan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain. Pekerja atau buruh merupakan bagian dari tenaga kerja yaitu tenaga kerja yang bekerja di dalam hubungan kerja, dibawah perintah pemberi kerja.⁵ Sedangkan menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 13 Tahun 2003 menyatakan bahwa “pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain”. Jadi pekerja/ buruh

³ Rozali Abdullah. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada,2005).hlm.8.

⁴ Maimun, *Hukum Ketenagakerjaan Suatu Pengantar*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2003), hlm. 13.

⁵ Ibid, hlm. 14.

adalah tenaga kerja yang bekerja dalam hubungan kerja dibawah perintah pengusaha/pemberi kerja dengan mendapatkan upah atau imbalan dalam bentuk lain. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pekerja adalah orang yang bekerja kepada seseorang untuk mendapatkan gaji (upah) dari orang yang mempekerjakannya.

Menurut Abdul Khakim, hubungan kerja ialah suatu hubungan antara seorang buruh dan seorang majikan dimana hubungan kerja itu terjadi setelah adanya perjanjian kerja antara kedua belah pihak. Mereka terikat dalam suatu perjanjian, di satu pihak pekerja/buruh bersedia bekerja dengan menerima upah dan pengusaha mempekerjakan pekerja/buruh dengan memberi upah.⁶ Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur dari sebuah hubungan kerja adalah :

a. Pekerjaan.

Pekerjaan (*arbeid*) yaitu objek yang diperjanjikan untuk dikerjakan oleh pekerja/buruh sesuai dengan kesepakatan dengan pengusaha “asalkan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesusilaan, dan ketertiban umum”⁷

b. Perintah.

Dibawah perintah (*gezag ver houding*) artinya pekerjaan yang dilakukan oleh pekerja/buruh atas perintah majikan, sehingga bersifat subordinasi.

c. Upah.

⁶ Abdul Khakim, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2007). Hlm.25.

⁷ Asri Wijayanti, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm.36.

Pengertian upah adalah pengertian sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 30 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 yang menyebutkan upah adalah hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja/buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilakukan.

1.3 Kajian Umum tentang Perjanjian Kerja

Pasal 1313 KUH Perdata memuat pengertian yuridis perjanjian, yaitu “Suatu persetujuan adalah suatu perbuatan dimana satu orang atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih”. Pengertian tersebut kurang lengkap, karena hanya mencakup perjanjian sepihak, yaitu satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lainnya atau lebih, sedangkan satu orang lainnya atau lebih itu tidak diharuskan mengikatkan diri kepada pihak pertama.⁸ Jadi pengertian perjanjian dalam Pasal 1313 KUH Perdata tidak mengatur perjanjian yang dalam perjanjian itu kedua belah pihak saling mempunyai prestasi secara timbal balik. Selain itu, pengertian dalam Pasal 1313 KUH Perdata juga terlalu luas, karena dapat mencakup perkawinan yang merupakan perjanjian juga. Tetapi sifatnya berbeda dengan perjanjian yang diatur dalam Buku III KUH Perdata yang

⁸ Muhammad Syaifuddin, **Hukum Kontrak: Memahami Kontrak dalam Perspektif Filsafat, Teori, Dogmatik dan Praktik Hukum (Seri Pengayaan Hukum Perikatan)**, (CV. Mandar Maju, Bandung, 2012), hlm 20.

merupakan perbuatan hukum dalam lapangan hukum harta kekayaan, yang kriteria dasarnya dapat dinilai secara materiil atau mengandung nilai ekonomis yang dapat dinilai dengan uang.

Abdulkadir Muhammad menguraikan unsur-unsur dalam suatu perjanjian atau kontrak, antara lain:⁹

- 1) Ada pihak-pihak, minimal dua orang yang terdiri dari subjek hukum berupa manusia kodrati dan badan hukum (*recht person*). Dalam hal para pihak manusia, maka orang tersebut harus telah dewasa dan cakap;
- 2) Ada persetujuan antara para pihak berdasarkan kebebasan untuk mengadakan tawar-menawar (*bargaining*) atau konsensus dalam suatu perjanjian;
- 3) Ada satu atau beberapa tujuan tertentu yang ingin dicapai, yang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, kebiasaan yang diakui masyarakat dan kesusilaan;
- 4) Ada prestasi yang harus dilaksanakan oleh satu pihak dan dapat dituntut oleh pihak lainnya, begitu juga sebaliknya;
- 5) Ada bentuk tertentu, yang dapat dibuat secara tertulis dalam suatu akta, autentik maupun di bawah tangan, bahkan dapat dibuat secara lisan;
- 6) Ada syarat-syarat tertentu menurut undang-undang, agar suatu kontrak yang dibuat menjadi sah.

Unsur-unsur yang terkandung dalam suatu perjanjian menurut

Ahmad Miru, antara lain:

- 1) Unsur *esensialia*, adalah unsur yang harus ada dalam suatu kontrak, karena jika tidak ada unsur ini maka kontrak tidak ada;
- 2) Unsur *naturalia*, adalah unsur yang telah diatur dalam undang-undang sehingga jika tidak diatur oleh para pihak dalam kontrak, maka undang-undang yang mengaturnya;
- 3) Unsur *aksidentalialia*, adalah unsur yang nanti ada atau mengikat para pihak jika para pihak memperjanjikannya. Demikian pula klausul-

⁹ Abdulkadir Muhammad, **Hukum Perikatan**, (Bandung: Alumni, 1982), hlm 78.

klausul lainnya yang sering ditentukan dalam perjanjian, yang bukan merupakan unsur esensial dalam perjanjian.

Perjanjian kerja dapat dibagi dalam empat kelompok, yaitu:

- a. Berdasarkan bentuknya, perjanjian kerja terdiri dari perjanjian kerja secara tertulis dan perjanjian kerja secara lisan. Kekuatan hukum perjanjian kerja baik yang dibuat secara tertulis maupun lisan adalah sama, yang membedakan keduanya adalah dalam hal pembuktian dan kepastian hukum mengenai isi perjanjian. Perjanjian kerja yang dibuat secara tertulis lebih memudahkan para pihak untuk membuktikan isi perjanjian kerja apabila terjadi suatu perselisihan. Dalam hal perjanjian kerja dilakukan secara tertulis maka perjanjian kerja itu harus memenuhi syarat-syarat antara lain:
 - 1) harus disebutkan macam pekerjaan yang diperjanjikan;
 - 2) waktu berlakunya perjanjian kerja;
 - 3) upah tenaga kerja yang berupa uang diberikan tiap bulan;
 - 4) saat istirahat bagi tenaga kerja, yang dilakukan di dalam dan kalau perlu diluar negeri serta selama istirahat itu;
 - 5) bagian upah lainnya yang diperjanjikan dalam isi perjanjian menjadi hak tenaga kerja¹⁰
- b. Berdasarkan jangka waktunya, perjanjian kerja terdiri dari Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) dan Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu (PKWTT);
- c. Berdasarkan statusnya, perjanjian kerja terdiri dari perjanjian kerja perseorangan (dengan masa percobaan tiga bulan), perjanjian kerja harian lepas, perjanjian kerja borongan, dan perjanjian kerja tetap;

¹⁰ Djoko Triyanto, *Hubungan Kerja di Perusahaan Jasa Konstruksi*, (Bandung: Mandar Maju, 2004), Hlm, 159.

- d. Berdasarkan pelaksanaannya, perjanjian kerja terdiri dari pekerjaan yang di lakukan sendiri oleh perusahaan.

Perjanjian kerja berakhir apabila:

- a. Pekerja/buruh meninggal dunia;
- b. Berakhirnya jangka waktu perjanjian kerja;
- c. Adanya putusan pengadilan dan/atau putusan penetapan atau penetapan lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; atau
- d. Adanya keadaan atau kejadian tertentu yang dicantumkan dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama yang dapat menyebabkan berakhirnya hubungan kerja.¹¹

a. Syarat Sah Perjanjian

Menurut Pasal 1320 KUHPerdata untuk syarat sahnya

perjanjian diperlukan empat syarat:

- 1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya(*de toestemming van degenen die zich verbinden*);
- 2) Cakap untuk membuat suatu perjanjian(*de bekwaamheid om eene vervinten aan te gaan*);
- 3) Mengenai suatu hal tertentu(*eene bepaald onderwerp objekt*);
- 4) Suatu sebab yang halal(*eene geoorloofde oorzaak*).

Dua syarat yang pertama, dinamakan syarat subjektif karena mengenai orang-orang atau subjeknya yang mengadakan perjanjian, sedangkan dua syarat terakhir objeknya dari perbuatan hukum yang dilakukan itu.¹² Suatu perjanjian yang tidak memenuhi syarat-syarat sahnya sebagaimana ditentukan secara imperatif dalam Pasal 1320 KUH Perdata, baik syarat subjektif maupun syarat objektif akan mempunyai akibat-akibat, sebagai berikut:¹³

- 1) “Non-eksistensi”, artinya tidak ada kontrak, jika tidak ada kesepakatan;

¹¹ Lihat Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

¹² R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta: Intermasa, 1996), hlm 17.

¹³ J.H.Niewenhuis, *Pokok-pokok Perikatan*, (terjemahan oleh Djasadin Saragih, Surabaya, 1985), hlm 2. Dalam Muhammad Syaifuddin, Op.Cit., hlm 111.

- 2) *Vernietigbaar*, artinya kontrak dapat dibatalkan, jika kontrak tersebut timbul karena adanya cacat kehendak (*wilsgebreke*) atau karena ketidakcakapan (*onbekwaamheid*) (syarat Pasal 1320 KUH Perdata angka 1 dan angka 2), yang berarti hal ini terkait dengan tidak terpenuhinya syarat subjektif, sehingga kontrak tersebut dapat dibatalkan; dan
- 3) *Nietig*, artinya kontrak batal demi hukum, jika kontrak tersebut tidak mempunyai objek atau pokok persoalan tertentu atau tidak dapat ditentukan objeknya serta mempunyai sebab atau causanya yang dilarang (syarat Pasal 1320 KUH Perdata angka 3 dan angka 4), yang berarti hal ini terkait dengan syarat objektif, sehingga kontrak tersebut batal demi hukum.

Sedangkan dalam dalam Pasal 52 Ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003 perjanjian kerja dibuat dengan memperhatikan syarat sah perjanjian kerja yang telah diatur secara khusus yaitu:

- a. Kesepakatan kedua belah pihak;
- b. Kemampuan atau kecakapan melakukan perbuatan hukum;
- c. Adanya pekerjaan yang diperjanjikan; dan
- d. Pekerjaan yang diperjanjikan tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari keempat syarat tersebut syarat a dan b disebut dengan syarat subjektif, apabila tidak dipenuhi maka perjanjian yang telah dibuat dapat dimintakan pembatalannya kepada pihak yang berwenang sedangkan syarat c dan d adalah syarat objektif, apabila tidak terpenuhi maka perjanjian tersebut batal demi hukum atau tidak sah sama sekali.¹⁴ Perjanjian kerja menurut UU No. 13 Tahun 2003 dapat berbentuk tertulis dan lisan, perjanjian diadakan bertujuan untuk mendapatkan kepastian hukum menyangkut apa yang diperjanjikan kedua belah pihak dan tidak boleh ada pemaksaan atau terpaksa didalamnya.

¹⁴ *Ibid.* hlm. 46.

1.4 Kajian tentang Dokumen Asli

Dokumen dalam bahasa Inggris disebut *document*. Istilah *document* dapat merupakan kata kerja (*document*) serta kata benda (*document*). Sebagai kata benda, dokumen berarti sarana informasi, data yang terekam atau dimuat dalam wahana tersebut beserta maknanya yang digunakan untuk belajar, kesaksian, penelitian, dan sejenisnya.¹⁵ Kamus Umum Bahasa Indonesia menjelaskan istilah dokumen sebagai (1) sesuatu yang tertulis atau tercetak yang dapat dipergunakan sebagai bukti atau keterangan, seperti surat lahir, surat nikah, surat perjanjian; (2) naskah karangan yang dikirim dengan pos. Pada umumnya, biaya dokumen lebih murah dari pada surat biasa.¹⁶ Pengertian dokumen memberi penegasan bahwa dokumen memiliki makna sebagai sesuatu yang tertulis dan tercetak sebagai bukti apabila diperlukan.

Ensiklopedi Umum menjelaskan pengertian dokumen adalah surat, akta, piagam, surat resmi dan bahan rekaman lain baik tertulis atau tercetak, yang memberi keterangan untuk penyelidikan ilmiah, dalam arti yang luas, termasuk segala macam benda yang dapat memberikan keterangan mengenai suatu hal. Selanjutnya, di dalam Ensiklopedi Umum dijelaskan pula bahwa dokumen dapat diklasifikasikan menjadi dua kelompok, yakni dokumen dalam arti luas dan dokumen dalam arti sempit. Dokumen dalam arti luas adalah segala

¹⁵ Purwono, *Konsep dan Definisi Dokumentasi*, (Online), <http://repository.ut.ac.id/4141/1/PUST2241-M1.pdf>. (diakses pada 15 Januari 2019)

¹⁶ Ibid.

macam benda yang dapat memberi keterangan, yang sifatnya tidak terbatas hanya tertulis atau tercetak saja.¹⁷

Sebagai bukti tertulis, dokumen merupakan bukti asli yang berguna untuk mendukung kebenaran atau keaslian suatu keterangan. Berdasarkan lampiran penjelasan Pasal 42 Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan menyatakan bahwa “Dokumen asli yang dimaksud adalah Kartu Tanda Penduduk (KTP), Surat Izin Mengemudi (SIM), akte kelahiran, kartu keluarga, paspor, ijazah dan sertifikat”.

1.5 Kajian tentang Pengusaha

Pada Pasal 1 angka 4 UU No. 13 Tahun 2003 menyatakan bahwa “Pemberi kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.” Pengaturan mengenai istilah pemberi kerja ini adalah untuk menghindari orang yang bekerja pada pihak lain yang tidak dapat dikategorikan sebagai pengusaha khususnya bagi pekerja pada sektor informal.¹⁸

Sedangkan pengertian pengusaha menurut Pasal 1 angka (5) UU No. 13 Tahun 2003 menjelaskan pengertian pengusaha adalah:

- a. Orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang menjalankan suatu perusahaan milik sendiri;
- b. Orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang secara berdiri sendiri menjalankan perusahaan bukan miliknya;
- c. Orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang berada di Indonesia mewakili perusahaan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b yang berkedudukan diluar wilayah Indonesia.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Lalu Husni, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, (Depok: Rajawali Press, 2015) Hlm.37.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

1.1 *Ratio Legis* dan Dasar Hukum Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan

Ratio legis merupakan suatu upaya yang digunakan untuk mencari sebab lahirnya suatu peraturan hukum. Satjipto Rahardjo berpendapat asas hukum merupakan sebab atau alasan bagi lahirnya peraturan hukum atau *ratio legis* peraturan hukum.¹ Asas tidak akan habis melahirkan suatu peraturan hukum. Apabila terjadi suatu problematika dalam suatu peraturan maka harus dikembalikan kepada asas hukumnya untuk mencari penyelesaian. Hal ini sejalan dengan pernyataan Satjipto bahwa asas merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, sebab sebelum menjadi norma atau peraturan hukum, hukum itu berbentuk sebuah asas yang mana asas dijadikan pengukur atau pondasi bagi berdirinya sebuah peraturan. Ketika mencari *ratio legis* pembentukan peraturan hukum dalam suatu daerah, maka asas hukum dapat digunakan dan dilihat dari pembuatan/perancangan serta penyusunan peraturan tersebut.

Pada lampiran penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi dalam peraturan perundang-

¹ Satjipto Rahardjo, Op.Cit. Hlm 45

undangan dalam hal ini peraturan daerah dapat dilihat dari bahan penyusunannya yaitu dasar pertimbangan filosofis, sosiologi dan yuridis.² Selain ketiga aspek dasar pertimbangan filosofis, sosiologi dan yuridis itu dapat digunakan untuk memahami penyusunan pedoman kebijakan teknis dan petunjuk pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan serta pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan sebagai standar konsepsi, prosedur dan teknik penyusunan serta perancangan peraturan perundang-undangan yang baik.

Sebagai upaya mencari jawaban lahirnya suatu peraturan hukum dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan tentang larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha akan dianalisis dalam bab ini untuk mengetahui alasan dan tujuan mengapa aturan tersebut dibuat. Hal itu dapat dilihat dari pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam konsideran suatu perundang-undang, penjelasan pasal, maupun landasan yuridis dan landasan sosiologis. Landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan sosiologis dari peraturan daerah provinsi dapat dilihat dari naskah akademik rancangan peraturan daerah provinsi. Pengaturan mengenai larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha pada Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan, penulis tidak menemukan adanya alasan yang secara jelas menyatakan alasan mengapa aturan larangan menahan atau menyimpan dokumen asli pekerja oleh

² Penjelasan lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

pengusaha itu ada, baik secara yuridis, filosofis dan sosiologis dari naskah akademik rancangan peraturan daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan.

Naskah akademik Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan pada landasan filosofisnya seharusnya berdasarkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dasar pertimbangan filosofis pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan memberikan gambaran seperti berikut:

- 1) Berdasarkan Pada pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa salah satu tujuan negara Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Artinya pemerintah harus menciptakan kemakmuran dan pada waktu yang sama mengusahakan agar setiap warga negara memperoleh bagian yang wajar sesuai dengan jasa dan kebutuhannya. Negara wajib memberikan prioritas tinggi pada penempatan tenaga kerja dan melaksanakan strategi perluasan kesempatan kerja agar setiap orang yang mampu dan mau bekerja dapat bekerja secara produktif sesuai dengan kecakapan dan keinginannya.
- 2) Sementara pada pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa tiap-tiap warga

negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Artinya negara berkewajiban untuk menyediakan pekerjaan atau lapangan kerja bagi seluruh warga negara agar memperoleh penghidupan yang layak dan mencapai kesejahteraan. Pasal 28D ayat (2) menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

- 3) Perubahan struktur ekonomi dan lapangan kerja yang semakin cepat, akan membawa dampak negatif bagi tenaga kerja, di mana perubahan tersebut tidak memihak kepada tenaga kerja. Para tenaga kerja sering merasa dirugikan ataupun dieksploitasi oleh pemimpin atau para pengusaha yang semena-mena menetapkan kebijakan bagi para karyawan maupun para buruh, minimnya upah dan jaminan akan keselamatan kerja sering menjadi masalah dalam dunia tenaga kerja Indonesia. Selain itu, juga perlu adanya peningkatan kondisi lingkungan kerja agar dapat menciptakan kondisi lingkungan kerja yang aman dan sehat, sehingga para pekerja dapat bekerja dengan tenang dan produktif sesuai dengan pasal 27 ayat (2) UUD 1945 apabila tenaga kerja dapat hidup layak, maka motivasi dan produktivitas kerjanya akan meningkat.³

³ Naskah Akademik dan Draf Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tentang Penguatan Tenaga Kerja di Jawa Timur, (Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketengakerjaan), Hlm 93

Oleh karena itu negara juga memiliki kewajiban menguatkan dan memberi perlindungan pada warga negara khususnya tenaga kerja. Perlindungan tenaga kerja diklasifikasikan menjadi tiga macam, yaitu⁴ :

- 1) Perlindungan secara ekonomis yaitu perlindungan pekerja dalam bentuk penghasilan yang cukup, termasuk bila tenaga kerja tidak bekerja di luar kehendaknya.
- 2) Perlindungan sosial yaitu perlindungan tenaga kerja dalam bentuk jaminan kesehatan kerja, dan kebebasan berserikat dan perlindungan hak untuk berorganisasi.
- 3) Perlindungan teknis yaitu perlindungan tenaga kerja dalam bentuk keamanan dan keselamatan.

Dari pertimbangan diatas Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur menganggap perlindungan hukum bagi pekerja berfungsi sebagai alat *social control* (berupa norma/pengaturan) dengan tujuan adanya peraturan daerah tentang penyelenggaraan ketenagakerjaan supaya dapat melindungi hak-hak pekerja. Mengingat pemerintah daerah mempunyai wewenang menetapkan peraturan daerah sesuai dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Maka pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur perihal ketengakerjaan sesuai dengan kondisi di wilayah daerahnya, akan tetapi mengenai pengaturan larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha jika dilihat dari

⁴ Asikin, Zainal. **Dasar-Dasar Hukum Perburuhan**.(Jakarta : PT Raja Grafindo Persada,2003). hlm. 75

peraturan terkait seperti Undang-Undang Ketenagakerjaan, Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Presiden tidak mengatur secara jelas tentang larangan atau anjuran penahanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha.

Adapun dasar pertimbangan sosiologis yang dimuat dalam naskah akademik adalah dikarenakan terdapat beberapa permasalahan tentang ketenagakerjaan di Jawa Timur antara lain:

1) Jumlah angkatan kerja yang besar.

Besarnya angkatan kerja yang ada di Jawa Timur karena kesempatan atau lapangan kerja yang tersedia tidak mampu menyerap angkatan kerja secara keseluruhan karena tidak berimbangnya jumlah angkatan kerja yang ada dengan ketersediaan kesempatan kerja.;

2) Kualitas tenaga kerja relatif rendah.

Rendahnya kualitas tenaga kerja yang ada disebabkan tingkat pendidikan penduduk yang relatif masih rendah sehingga belum memadai untuk jenis pekerjaan yang tersedia. Rendahnya kualitas tenaga kerja berpengaruh pada tingkat produktivitas yang ujung-ujungnya menyebabkan proses produksi yang tidak efisien;

3) Kesempatan kerja masih terbatas, kesejahteraan buruh, posisi tawar yang sangat rendah akibat tingginya angka pengangguran, bahkan bagi buruh yang sudah bekerja pun menghadapi berbagai permasalahan seperti upah (kesejahteraan), eksploitasi atau penindasan yang dilakukan oleh pemilik modal, pembatasan hak buruh untuk berpartisipasi secara politis, melakukan demonstrasi dan permasalahan lain seperti buruh outsourcing, dan buruh kontrak.

Banyaknya tenaga kerja yang berstatus *outsourcing* juga menjadi persoalan yang sangat rumit. Selain karena tidak ada kepastian dan keberlanjutan pekerjaannya, buruh/ Pekerja *outsourcing* di Indonesia diyakini sangat jauh dari sejahtera.

4) Rendahnya upah buruh/pekerja.

Permasalahan tersebut makin diperparah karena rendahnya akses informasi tentang lapangan kerja, hal ini menandakan adanya kesulitan angkatan kerja untuk mengakses informasi soal pasar kerja. Karena itu idealnya harus dijumpai oleh pemerintah maupun pemberi kerja.

5) Perlindungan tenaga kerja.

Perlindungan tenaga kerja yang dimaksudkan agar tenaga kerja dapat bekerja lebih produktif, sehat dan sejahtera, sehingga mereka dapat hidup layak bersama keluarganya. Tenaga kerja atau buruh/pekerja sering merasa dirugikan ataupun dieksploitasi oleh para pengusaha yang semena-mena menetapkan kebijakan bagi para karyawan maupun para buruh, minimnya upah dan jaminan akan keselamatan kerja merupakan bagian masalah ketenagakerjaan.

Maka dari itu Pemerintah Daerah melakukan terobosan yang sifatnya normatif melalui Peraturan Daerah yang betul-betul memberikan perlindungan melalui peraturan, selain upaya normatif juga diperlukan upaya nyata untuk meningkatkan kualitas pekerja/buruh lokal serta menghadapi persaingan dan pengaturan tentang pengawas ketenagakerjaan

Selanjutnya, terdapat pertimbangan yuridis yang berguna untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat. Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan secara yuridis memberikan perlindungan pada tenaga kerja lokal untuk mengantisipasi diberlakukannya Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) dan persaingan global serta pengaturan menyeluruh dan mensinergikan dengan regulasi yang ada dan bertujuan untuk memberikan penguatan dan perlindungan terhadap tenaga kerja lokal agar mampu bersaing dengan masuknya tenaga kerja asing di Jawa Timur. Sehingga dalam hal ini penulis tidak menemukan alasan yang jelas mengapa aturan larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha itu dibentuk.

Selain pada naskah akademik, penulis mencari alasan pengaturan mengenai larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha yang tercantum pada Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan dalam pokok-pokok pikiran pada konsideran serta penjelasan pasal, namun penulis tidak mendapatkan alasan yang jelas mengenai mengapa aturan itu dibuat, penjelasan pasal 42 hanya menyatakan:

“Dokumen asli yang dimaksud adalah Kartu Tanda Penduduk (KTP), Surat Izin Mengemudi (SIM), akte kelahiran, kartu keluarga, paspor, ijazah dan sertifikat”

Meskipun tidak terdapat alasan yang jelas tentang larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha dalam naskah akademik. Penulis menarik kesimpulan bahwa larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha merupakan upaya pemerintah untuk melindungi tenaga kerja dari permasalahan ketenagakerjaan di Jawa Timur sebagaimana di uraikan dalam landasan filosofis, dan landasan sosiologis diatas, yaitu :

- 1) Tenaga kerja sering merasa dirugikan atupun dieksploitasi oleh pemimpin atau para pengusaha yang semena-mena menetapkan kebijakan bagi para karyawan maupun para buruh.
- 2) Perlindungan tenaga kerja dibutuhkan karena tenaga kerja atau buruh/pekerja sering merasa dirugikan atupun dieksploitasi oleh para pengusaha yang semena-mena menetapkan kebijakan bagi para karyawan maupun para buruh.

Dari pernyataan tersebut penulis berpendapat bahwa hal merugikan dan tindakan eksploitasi yang dilakukan oleh pengusaha kepada pekerja merupakan beberapa permasalahan tentang ketenagakerjaan di Jawa Timur hal itu dapat dibuktikan dengan latar belakang masalah pekerja/buruh di Jawa Timur yang menyatakan bahwa buruh tidak memiliki daya tawar yang kuat disertai dengan perjanjian kerja yang tidak transparan sehingga pemerintah beranggapan beberapa permasalahan terjadi akibat dari perjanjian kerja tersebut untuk itu pemerintah memberikan solusi dengan perlunya dibentuk suatu regulasi yang jelas tentang perjanjian kerja yang bersifat *win-win solution*.

Bentuk perjanjian kerja yang membuat posisi tawar pekerja tidak kuat adalah penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha. Hal tersebut tentu sangat merugikan pekerja apabila dokumen asli yang dijadikan sebagai jaminan pengusaha hilang atau mengalami kerusakan karena kelalaian pengusaha. Sebagaimana kejadian yang telah dialami oleh 6 (enam) pekerja di daerah Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur pada tahun 2014⁵ mereka telah kehilangan ijazah asli mereka akibat kelalaian pengusaha, sehingga para penggugat beranggapan mereka telah mengalami suatu kerugian akibat ditahannya ijazah mereka, yang dimaksud rugi dalam hal ini yaitu kerugian karena kerusakan/kehilangan barang dan/atau harta kepunyaan salah satu pihak yang diakibatkan oleh kelalaian pihak lainnya.⁶

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) rugi adalah tidak mendapat faedah (manfaat), tidak memperoleh sesuatu yang berguna, dan dapat juga diartikan sebagai sesuatu yang kurang baik (tidak menguntungkan). Sedangkan merugikan adalah menyebabkan atau mendatangkan rugi bagi seseorang, dan dapat diartikan pula sebagai hal yang mendatangkan sesuatu yang kurang baik (seperti kerusakan, kesusahan) kepada seseorang.

Perlindungan merupakan hak yang diterima oleh tenaga kerja dan kewajiban bagi pengusaha dan pemerintah. Dalam Kamus Besar Bahasa

⁵ Catur Kiki Agustina, Achmad Wafik, Ritma Ratmi, M. Yazid, Sigit Arya Permadi, Moch. Noer Yahya, Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 186/Pdt. G/2014/PN. Sda

⁶ Suharnoko, *Hukum Perjanjian Teori Dan Analisis Kasus* (Jakarta: Kencana: 2004), hlm. 115.

Indonesia (KBBI), perlindungan di definisikan sebagai tempat berlindung dan/atau hal atau perbuatan melindungi. Sedangkan pengertian perlindungan hukum adalah suatu upaya perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum, tentang apa-apa yang dapat dilakukannya untuk mempertahankan atau melindungi kepentingan dan hak subyek hukum tersebut.⁷ Jadi perlindungan hukum menurut penulis adalah kegiatan yang dapat memberikan perlindungan terhadap pemenuhan hak dan kepastian hukum kepada para pihak.

Menurut Soepomo dalam Asikin yang dikutip oleh Abdul Hakim, perlindungan tenaga kerja dapat dibagi menjadi tiga macam, yakni⁸ :

- 1) Perlindungan ekonomis yaitu perlindungan tenaga kerja dalam bentuk penghasilan yang cukup, termasuk apabila tenaga kerja tersebut tidak mampu bekerja di luar kehendaknya.
- 2) Perlindungan sosial yaitu perlindungan tenaga kerja dalam bentuk jaminan kesehatan kerja, kebebasan berserikat dan perlindungan untuk berorganisasi.
- 3) Perlindungan teknis yaitu perlindungan tenaga kerja dalam bentuk keamanan dan keselamatan kerja.

Selain beberapa perlindungan tersebut, terdapat juga norma perlindungan terhadap tenaga kerja yaitu :

- a. Norma keselamatan kerja : meliputi keselamatan kerja yang bertalian dengan mesin, alat-alat kerja bahan dan proses pengerjaan, keadaan tempat kerja, lingkungan serta cara melakukan pekerjaan.

⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Perdata*, (Bandung : Penerbit Sumur Bandung, 1983), hlm. 20.

⁸ Abdul Hakim, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 61-62.

- b. Norma kesejahteraan kerja dan higiene kesehatan perusahaan : meliputi pemeliharaan dan peningkatan keselamatan pekerja, penyedia perawatan medis bagi pekerja, dan penetapan standar kesehatan kerja.
- c. Norma kerja : berupa perlindungan hak tenaga kerja secara umum baik sistem pengupahan, cuti, kesusilaan, dan religius dalam rangka memelihara kinerja pekerja.
- d. Norma kecelakaan kerja : berupa pemberian ganti rugi perawatan atau rehabilitasi akibat kecelakaan kerja dan atau menderita penyakit akibat pekerjaan, dalam hal ini ahli waris berhak untuk menerima ganti rugi.⁹ Perlindungan merupakan hak dasar dan hak utama yang memang

harus dipenuhi oleh pemberi kerja dan pemerintah. Sehingga dibuatlah aturan yang dapat melindungi pekerja dari hal yang dapat merugikan diri pekerja. Mengenai larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan diatur dalam Bab VIII tentang Hubungan Kerja, dalam Pasal 1 angka 29 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan tersebut hubungan kerja di definisikan sebagai hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah dan perintah.

Tenaga kerja dan pemberi kerja memiliki suatu hubungan timbal balik yang tidak dapat dipisahkan. Hubungan tersebut dapat dikatakan sebagai hubungan interdependensi yang akan terjadi bila ada kedua belah pihak. Tenaga kerja membutuhkan pekerjaan dari pemberi kerja dan pemberi kerja juga membutuhkan tenaga kerja untuk melakukan kegiatan produksi untuk menghasilkan barang maupun jasa. Maka, hubungan yang demikian dapat disebut sebagai hubungan kerja dan hubungan industrial. Sebagaimana dalam UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mendefinisikan hubungan

⁹ Ibid. Hlm 76

kerja sebagai hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah, dan perintah.¹⁰

Hubungan industrial adalah suatu sistem hubungan yang terbentuk antara para pelaku dalam proses produksi barang dan/atau jasa yang terdiri dari unsur pengusaha, pekerja/buruh, dan pemerintah yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan dari hubungan industrial adalah untuk mewujudkan hubungan kerja dan hubungan industrial yang harmonis, kondusif, dan berkeadilan di perusahaan. Ada tiga unsur yang mendukung tercapainya tujuan hubungan industrial, yaitu hak dan kewajiban terjamin dan dilaksanakan, bila terjadi perselisihan, dapat diselesaikan secara internal/bipartit, dan mogok kerja oleh pekerja serta penutupan (*lock out*) oleh pengusaha. Masing-masing unsur dalam hubungan industrial memiliki fungsi atau kewenangan yang berbeda.

- a. Fungsi pemerintah antara lain, menetapkan kebijakan, memberikan pelayanan, melakukan pengawasan, dan melakukan penindakan terhadap pelanggaran peraturan undang-undang ketenagakerjaan yang berlaku.
- b. Fungsi pekerja atau serikat pekerja yaitu menjalankan tugas dan pekerjaan sesuai kewajibannya, menjaga ketertiban demi kelangsungan produksi, menyalurkan aspirasi secara demokratis, mengembangkan ketrampilan, keahlian dan ikut memajukan perusahaan serta memperjuangkan kesejahteraan anggota dan keluarganya.

¹⁰ Lihat Pasal 1 Angka (15) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

- c. Fungsi pengusaha yaitu menciptakan kemitraan, mengembangkan usaha, memperluas lapangan kerja dan memberikan kesejahteraan pekerja secara terbuka, demokratis serta berkeadilan.

Sebagai implementasi undang-undang yang berkaitan dengan ketenagakerjaan, beberapa pemerintah provinsi maupun pemerintah Kabupaten/Kota telah membentuk peraturan daerah. Upaya ini dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai langkah menstabilkan dan menjaga keharmonisan hubungan industrial di wilayah masing-masing. Setiap daerah menghadapi kendala dan perselisihan hubungan industrial yang berbeda-beda, maka tiap daerah memiliki regulasi yang berbeda pula untuk melakukan penyelesaian.

Tenaga kerja merupakan hal kompleks yang dapat mempengaruhi berbagai aspek dalam suatu negara. Karena berkaitan dengan hak yang dimiliki pekerja sebagai warga negara dan para pekerja memiliki Hak Asasi Manusia (HAM) yang harus dipenuhi. Dalam UUD Tahun 1945 secara umum mengatur mengenai HAM secara mendasar. Pada pasal 27 ayat (1) dijelaskan bahwa:

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada pengecualian”.

Hal tersebut juga diperkuat pada pasal 28D ayat (1) yang menyebutkan:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Sementara pada pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan” Artinya negara berkewajiban untuk menyediakan pekerjaan atau lapangan kerja bagi seluruh warga negara agar memperoleh penghidupan yang layak dan mencapai

kesejahteraan. Pasal 28D ayat (2) menyatakan bahwa “setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.”

1.1.1 Analisis Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Mengatur Larangan Penahanan atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja oleh Pengusaha pada Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketengakerjaan

Indonesia merupakan negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan (*machtstaat*), hal tersebut dibuktikan dengan adanya Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pemerintah yang berdasar atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolut. Sehingga kebijaksanaan pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan.

Negara Indonesia terdiri atas provinsi-provinsi. Daerah provinsi dibagi menjadi daerah kabupaten/kota, selanjutnya daerah kabupaten/kota dibagi menjadi daerah kecamatan. Secara subordinatif, Pemerintah Pusat memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini yang disebut sebagai otonomi daerah. Otonomi daerah mencerminkan bahwa pemerintahan dilaksanakan dalam kerangka negara Republik Indonesia berdasarkan asas desentralisasi, artinya urusan pemerintahan terdiri atas urusan Pemerintahan Pusat dan urusan Pemerintahan Daerah.¹¹ Wewenang dan tanggung jawab atas urusan-urusan yang diserahkan sepenuhnya menjadi tanggungjawab daerah itu sendiri. Prinsip yang digunakan

¹¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Op.Cit,hlm17

dalam otonomi daerah adalah seluas-luasnya artinya Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang.¹²

Asas legalitas merupakan dasar pada setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan atau dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Menurut H.D. Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Menurut F.P.C.L. Tonnaer, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.¹³

Salah satu unsur penting di dalam hubungan pusat dan daerah adalah pembagian kewenangan. Secara umum kewenangan pemerintahan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat serta tugas pembantuan (*medebewind*).¹⁴ Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-

¹² Widjaja, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 133

¹³ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 70-71.

¹⁴ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, (Bandar Lampung: Fakultas Hukum Unila, 2016), hlm. 24

luanya. Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat diatur dalam Pasal 6 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota. Klasifikasi urusan pemerintahan secara khusus diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang meliputi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Ketentuan tersebut secara rinci diatur sebagai berikut:

a. Urusan Pemerintahan Absolut

Urusan pemerintahan absolut dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat. Urusan Pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah antara lain:

- 1) politik luar negeri;
- 2) keamanan;
- 3) yustisi;
- 4) moneter dan fiskal nasional; dan
- 5) agama.

Dalam ketentuan selanjutnya, diatur bahwa Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kewenangan absolut ini dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkannya kepada Pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.

b. Urusan Pemerintahan Konkuren

Sebagaimana bunyi Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan konkuren dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah

daerah yaitu provinsi dan kabupaten/kota. Selanjutnya di Pasal 9 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa urusan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar bagi pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan konkuren tersebut kemudian dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib tersebut kemudian dibagi lagi menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana kemudian diperinci berdasarkan Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3)

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

- 1) urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:
 - a) pendidikan;
 - b) kesehatan;
 - c) pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d) perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
 - e) ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f) sosial.
- 2) urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:
 - a) tenaga kerja;
 - b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c) pangan;
 - d) pertanahan;
 - e) lingkungan hidup;
 - f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g) pemberdayaan masyarakat dan desa;
 - h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i) perhubungan;
 - j) komunikasi dan informatika;
 - k) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l) penanaman modal;
 - m) kepemudaan dan olah raga;
 - n) statistik;
 - o) persandian;
 - p) kebudayaan;
 - q) perpustakaan; dan
 - r) kearsipan.
- 3) urusan Pemerintahan Pilihan antara lain:
 - a.) kelautan dan perikanan;
 - b.) pariwisata;

- c.) pertanian;
- d.) kehutanan;
- e.) energi dan sumber daya mineral;
- f.) perdagangan;
- g.) perindustrian; dan
- h.) transmigrasi

Berdasarkan Pasal 14 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatakan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi, tetapi untuk minyak dan gas bumi, Berdasarkan pasal 14 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kewenangannya berada di Pemerintah Pusat.

c. Urusan Pemerintahan Umum

Merupakan suatu pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Pemerintah pusat juga diberikan kewenangan dalam urusan pemerintahan umum yang diatur dalam Pasal 25 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang antara lain¹⁵:

- a) Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b) Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c) Pembinaan kerukunan antar suku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional;
- d) Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e) Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan,

¹⁵ Lihat Pasal 25 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f) Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
 - g) Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Berdasarkan pembagian kewenangan yang oleh undang-undang diatur sebagai urusan pemerintahan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terbentuknya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan merupakan urusan konkuren wajib non pelayanan dasar Pemerintah Daerah Provinsi di bidang tenaga kerja sebab pemerintah daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat.¹⁶

Pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, hal tersebut dibuat oleh pemerintah pusat dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggara urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.¹⁷ Untuk memahami kewenangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren dapat dilihat dalam tabel berikut¹⁸:

¹⁶ Pasal 1 angka (2) UU No 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

¹⁷ Sirajuddin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wido Haruni, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm 91

¹⁸ Ibid, Hlm 92

Tabel 3.1: Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Konkuren

Kewenangan Pemerintah Pusat	Kewenangan Pemerintah Daerah
<ol style="list-style-type: none"> 1. Menetapkan norma, standar, prosedur, kriteria, (NSPK) paling lama dua tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan serta melaksanakan pembinaan dan pengawasan; 2. Membatalkan kebijakan daerah yang tidak berpedoman pada NSPK; 3. Menetapkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dalam jangka waktu dua tahun, jika pemerintah pusat belum menetapkan NSPK, pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah; 2. Menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berpedoman pada NSPK; 3. Memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar berpedoman pada SPM

Sumber: Sirajuddin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wido Haruni, Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah, (Malang: Setara Press, 2016), Hlm 91

Pembagian urusan konkuren dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan satu kesatuan dengan undang-undang pemerintahan daerah yang dituangkan dalam lampiran. Pembagian urusan konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota didasarkan atas prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional, diuraikan sebagai berikut¹⁹:

- a) Prinsip akuntabilitas, pertanggungjawaban penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan;
- b) Prinsip efisiensi, penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh;
- c) Prinsip eksternalitas, merupakan penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran dan jangkauan

¹⁹ Ibid, Hlm 88

dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan;

- d) Prinsip kepentingan strategis nasional adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan negara, hubungan luar negeri, implementasi, pencapaian program strategi nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan prinsip yang telah diuraikan diatas, maka kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah²⁰:

- a) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- b) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- c) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- d) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau
- e) Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional

Penyelenggaraan kewenangan pemerintahan pusat dalam urusan pemerintahan konkuren diselenggarakan sendiri oleh pemerintah pusat dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atau kepada instansi vertikal yang ada di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi atau dengan cara menugasi daerah berdasarkan asas tugas pembantuan.

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi adalah ²¹:

- a) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
- b) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;
- c) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau

²⁰ Ibid, Hlm 89

²¹ Ibid, Hlm 89

- d) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah provinsi diselenggarakan sendiri oleh daerah provinsi dengan cara menugasi daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan atau dengan cara menugasi desa.

Pembentukan peraturan daerah Provinsi merupakan upaya pemerintah daerah untuk mengatur dan mengatasi kondisi khusus yang dihadapi di wilayah tersebut. Dalam bidang ketenagakerjaan, disebutkan bahwa Pemerintah Provinsi berwenang dalam :

- a. Penetapan kebijakan hubungan industrial, perlindungan pekerja dan jaminan sosial pekerja.
- b. Penetapan standar keselamatan kerja, kesehatan kerja, higiene perusahaan, lingkungan kerja dan ergonomi.
- c. Penetapan pedoman penentuan kebutuhan fisik minimum.

Untuk memudahkan pemahaman kewenangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah bagian urusan pemerintahan di bidang tenaga kerja berdasarkan lampiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah²², dipaparkan pada tabel dibawah ini:

Tabel 3.2: Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah Bagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Tenaga Kerja

No	Sub Bidang	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi
1.	Pelatihan Kerja dan Produktivitas Tenaga Kerja	a. Pengembangan sistem dan metode pelatihan. b. Penetapan standar kompetensi. c. Pengembangan program pelatihan	a. Pelaksanaan pelatihan berdasarkan klaster kompetensi. b. Pelaksanaan akreditasi lembaga pelatihan kerja.

²² Lihat lampiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

		<p>ketenagakerjaan, ketransmigrasian, produktivitas, dan kewirausahaan.</p> <p>d. Pelaksanaan pelatihan untuk kejuruan yang bersifat strategis.</p> <p>e. Penetapan kualifikasi instruktur, penggerak swadaya masyarakat (PSM) dan tenaga pelatihan.</p> <p>f. Pengembangan dan peningkatan kompetensi instruktur dan PSM.</p> <p>g. Penetapan standar akreditasi lembaga pelatihan kerja.</p> <p>h. Penerbitan izin pemagangan luar negeri.</p> <p>i. Pemberian lisensi lembaga sertifikasi profesi.</p> <p>j. Pelaksanaan sertifikasi kompetensi profesi.</p> <p>k. Pengembangan sistem, metode, alat dan teknik peningkatan produktivitas.</p> <p>l. Penyadaran produktivitas.</p> <p>m. Konsultasi produktivitas pada perusahaan besar.</p> <p>n. Pengukuran produktivitas tingkat nasional.</p>	<p>c. Konsultasi produktivitas pada perusahaan menengah.</p> <p>d. Pengukuran produktivitas tingkat Daerah provinsi.</p>
2	Penempatan Tenaga Kerja	<p>a. Pelayanan antar kerja nasional.</p> <p>b. Pengantar kerja.</p> <p>c. Penerbitan izin lembaga penempatan tenaga kerja swasta (LPTKS) lebih dari 1 (satu) Daerah provinsi.</p> <p>d. Penerbitan izin</p>	<p>a. Pelayanan antar kerja lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.</p> <p>b. Penerbitan izin LPTKS lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.</p>

		<p>pelaksana penempatan tenaga kerja Indonesia swasta (PPTKIS).</p> <p>e. Pengembangan bursa kerja dan informasi pasar kerja nasional dan di luar negeri.</p> <p>f. Perlindungan tenaga kerja Indonesia (TKI) di luar negeri.</p> <p>g. Pengesahan rencana penggunaan tenaga kerja asing (RPTKA) baru, pengesahan RPTKA perubahan seperti jabatan, lokasi, jumlah tenaga kerja asing, dan kewarganegaraan serta RPTKA perpanjangan lebih dari 1 (satu) Daerah provinsi.</p> <p>h. Penerbitan izin mempekerjakan tenaga kerja asing (IMTA) baru dan perpanjangan IMTA yang lokasi kerja lebih dari 1 (satu) Daerah provinsi.</p>	<p>c. Pengelolaan informasi pasar kerja dalam 1 (satu) Daerah provinsi.</p> <p>d. Perlindungan TKI di luar negeri (pra dan purna penempatan) di Daerah provinsi.</p> <p>e. Pengesahan RPTKA perpanjangan yang tidak mengandung perubahan jabatan, jumlah TKA, dan lokasi kerja dalam 1 (satu) Daerah provinsi.</p> <p>f. Penerbitan perpanjangan IMTA yang lokasi kerja lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten/kota dalam (satu) Daerah provinsi.</p>
3	Hubungan Industrial	<p>a. Pengesahan peraturan perusahaan dan pendaftaran perjanjian kerja bersama untuk perusahaan yang mempunyai wilayah kerja lebih dari 1 (satu) Daerah provinsi.</p> <p>b. Pencegahan dan penyelesaian perselisihan hubungan industrial, mogok kerja dan penutupan yang berakibat/berdampak pada kepentingan nasional/internasional.</p>	<p>a. Pengesahan peraturan perusahaan dan pendaftaran perjanjian kerja bersama untuk yang mempunyai wilayah kerja lebih dari 1 (satu) kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.</p> <p>b. Pencegahan dan penyelesaian perselisihan hubungan industrial, mogok kerja dan penutupan perusahaan yang berakibat/berdampak pada kepentingan di 1</p>

			(satu) Daerah provinsi. c. Penempatan upah minimum provinsi (UMP), upah minimum sektoral provinsi (UMSP), upah minimum kabupaten/kota (UMK) dan upah minimum sektoral kabupaten/kota (UMSK).
4	Pengawasan Ketenagakerjaan	a. Penetapan sistem pengawasan ketenagakerjaan. b. Pengelolaan tenaga pengawas ketenagakerjaan.	Penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan.

Sumber: Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan tidak dapat dilepaskan dari kewenangan dalam konsep atribusi, delegasi atau mandat. Menurut Philipus M. Hadjon wewenang di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik , wewenang berkaitan dengan kekuasaan”. Sedangkan menurut Bagir Manan dalam Ridwan HR²³ wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya mengemban hak untuk berbuat, dalam hukum wewenang berarti juga mengenai hak dan kewajiban. Berkaitan dengan otonomi daerah hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*) sedangkan kewajiban secara horizontal merupakan kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

²³ Ridwan HR, Op.Cit, hlm 102

Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan berdasarkan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Kewenangan dapat diperoleh seseorang melalui dua cara yaitu atribusi dan pelimpahan wewenang meliputi delegasi dan mandat. Hal tersebut akan dianalisis guna menemukan jawaban atas wewenang yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu:

1) Atribusi

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah untuk menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atribusi menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan pemerintahan secara penuh, dan tanggung jawab pelaksanaan tugas terdapat pada penerima atribusi. Jadi atribusi terjadi pemberian wewenang yang baru atau dilahirkan wewenang yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan

perundang-undangan. Legislatur yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan adalah²⁴:

- a) *Original Legislator*, ditingkat pusat adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pembentuk konstitusi, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama dengan pemerintah membentuk undang-undang. Sedangkan ditingkat daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah membuat peraturan daerah.
- b) *Delegated Legislator*, presiden berdasarkan peraturan perundang-undangan mengeluarkan peraturan pemerintah.

Berdasarkan pengertian atribusi yang telah diuraikan diatas maka desentralisasi merupakan wewenang baru bagi pemerintah karena desentralisasi sebagai penyerahan wewenang atau urusan pemerintahan yang secara fungsional dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Hal itu sejalan dengan Pasal 1 angka 22 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa “atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang” dan diterangkan lebih lanjut dalam

²⁴ Sirajuddin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wido Haruni, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*.Op.Cit. Hlm 97

Pasal 12 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan:

“Badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang melalui atribusi apabila: a) diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang; b) merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan c) atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan”

Pasal 12 ayat (2) “Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui atribusi, tanggungjawab kewenangan berada pada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang bersangkutan” dan ayat (3) “kewenangan atribusi tidak dapat didelegasikan kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang”

2) Delegasi

Pendelegasian biasanya diberikan antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah yang lain, dan biasanya pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang. Pelimpahan wewenang yang telah ada yang berasal dari wewenang atribusi kepada pejabat administrasi negara tetapi tidak penuh artinya tidak termasuk wewenang pembentukan kebijakan-kebijakan dalam rangka *rules application*. Tanggungjawab terdapat pada penerima delegasi. Syarat delegasi adalah: (1) definitif; (2) harus didasarkan peraturan perundang-undangan; (3) tidak diperkenankan kepada bawahan; (4) kewajiban memberikan penjelasan; (5) *beleidsregels*.²⁵

Pada pelaksanaan wewenang berdasarkan delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memberikan pendelegasian kewenangan dapat menarik kembali wewenang yang telah didelegasikan. Badan dan/atau

²⁵ Ibid, Hlm 98

pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui delegasi, tanggungjawab kewenangan berada pada penerima delegasi.²⁶

Berdasarkan ketentuan diatas dapat diketahui bahwa organ pemerintah pusat yang melaksanakan tugas pemerintahan di daerah bertindak tidak berdasarkan pada suatu delegasi wewenang karena organ pemerintah pusat dengan organ pemerintah pusat yang di daerah terdapat hubungan hierarki.²⁷

3) Mandat

Merupakan pemberian tugas antara mandans (pemberi mandat) kepada mandatarus (penerima mandat) untuk atas nama melakukan perbuatan keputusan administrasi negara. Pada umumnya mandat diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan, dan tidak terjadi peralihan wewenang, tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat.

Berdasarkan pengertian mandat sebagaimana telah diuraikan diatas, maka dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan yang secara fungsional dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah pusat yang ada di daerah termasuk juga pelimpahan wewenang pejabat-pejabat atasan kepada tingkat dibawahnya. Jadi dalam mandat tidak terjadi peralihan wewenang dengan demikian urusan dekonsentrasi bukan mandat. Begitu juga dengan desentralisasi, penyerahan wewenang antara organ yakni

²⁶ Lihat pasal 13 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

²⁷ Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo. ***Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia***, (Jakarta:Penerbit Kencana Prenada Medua Group, 2010), hlm 205

organ pusat dengan organ daerah sehingga desentralisasi bukan suatu mandat. Sedangkan dalam tugas pembantuan atau *medebewind* yakni sebagai tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Pemerintah lokal yang bersangkutan wewenangnya mengatur dan mengurus terbatas kepada penyelenggaraannya saja. Dengan demikian *medebewind* atau tugas pembantuan juga bukan mandat, karena tidak terjadi pengalihan wewenang²⁸.

Menurut hemat penulis terbentuknya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan merupakan kewenangan pemerintah daerah berdasarkan kewenangan atribusi untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya yang telah diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Pasal 18 UUD Tahun 1945. Perihal pengaturan mengenai larangan menahan atau menyimpan dokumen asli pekerja oleh pengusaha sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan merupakan kewenangan pemerintah daerah untuk membuat aturan berdasarkan kondisi khusus daerahnya. Walaupun dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan tidak mengatur secara jelas akan larangan atau anjuran penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja, pemerintah daerah berhak untuk mengatur hal tersebut dalam upaya melindungi tenaga kerja di wilayah Jawa Timur

²⁸ Ibid, hlm 101

karena masih dalam lingkup tugas dan kriteria kewenangan pemerintah daerah, sebagaimana amanat UU No. 23 Tahun 2014 dalam lampiran pembagian urusan bidang tenaga kerja bagian hubungan industrial dimana pemerintah daerah dapat melakukan suatu upaya pencegahan dan penyelesaian perselisihan hubungan industrial, mogok kerja dan penutupan perusahaan yang berakibat/berdampak pada kepentingan di 1 (satu) Daerah provinsi. Dalam hal ini hubungan industrial bertujuan untuk mewujudkan hubungan kerja dan hubungan industrial yang harmonis, kondusif, dan berkeadilan di perusahaan.

3.2 Implikasi Hukum Pengaturan Penahanan atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja oleh Pengusaha

3.2.1 Implikasi Hukum Tidak Diaturnya Larangan Atau Anjuran Penahanan Atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja Oleh Pengusaha Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan

Berdasarkan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, berimplikasi pada implementasi peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan memang tidak mengatur secara jelas boleh atau tidaknya perusahaan menahan dokumen asli milik pekerja, termasuk ijazah. Penahanan ijazah oleh perusahaan bisa saja terjadi sepanjang memang menjadi kesepakatan antar kedua belah pihak. Kesepakatan antara pekerja dan pengusaha biasa dituangkan dalam perjanjian kerja yang mengikat pekerja dan pengusaha dalam hubungan kerja, baik secara lisan maupun tertulis.

Sebagaimana yang tercantum dalam BAB XI Hubungan Kerja Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan pada Pasal 51 ayat (1) Perjanjian kerja dibuat secara tertulis atau lisan; ayat (2) Perjanjian kerja yang dipersyaratkan secara tertulis dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kesepakatan kedua belah pihak dalam perjanjian kerja juga diatur dalam Pasal 52 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menyatakan:

- (1) Perjanjian kerja dibuat atas dasar:
 - a. kesepakatan kedua belah pihak;
 - b. kemampuan atau kecakapan melakukan perbuatan hukum;
 - c. adanya pekerjaan yang diperjanjikan; dan
 - d. pekerjaan yang diperjanjikan tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Perjanjian kerja yang dibuat oleh para pihak yang bertentangan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a dan b dapat dibatalkan.
- (3) Perjanjian kerja yang dibuat oleh para pihak yang bertentangan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf c dan d batal demi hukum.

Penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja akan terjadi jika kedua belah pihak menyetujui. Dan dalam perjanjian kerja harus memuat

tentang beberapa hal yang tercantum dalam Pasal 54 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yaitu:

- (1) Perjanjian kerja yang dibuat secara tertulis sekurang-kurangnya memuat:
 - a. nama, alamat perusahaan, dan jenis usaha;
 - b. nama, jenis kelamin, umur, dan alamat pekerja/buruh;
 - c. jabatan atau jenis pekerjaan;
 - d. tempat pekerjaan;
 - e. besarnya upah dan cara pembayarannya;
 - f. syarat-syarat kerja yang memuat hak dan kewajiban pengusaha dan pekerja/buruh;
 - g. mulai dan jangka waktu berlakunya perjanjian kerja;
 - h. tempat dan tanggal perjanjian kerja dibuat; dan
 - i. tanda tangan para pihak dalam perjanjian kerja.

- (2) Ketentuan dalam perjanjian kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat

- (1) huruf e dan f, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perusahaan, perjanjian kerja bersama, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengenai beberapa syarat perjanjian tersebut hak dan kewajiban pengusaha terhadap pekerja mengalami beberapa kepincangan dalam membuat suatu perjanjian mengenai penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja sebab kondisi tersebut membuat posisi pihak kedua menjadi lemah. Karena dalam prakteknya penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja yang dilakukan pengusaha membawa dampak seperti hilang

atau rusaknya dokumen asli milik pekerja tentu itu akan merugikan posisi pekerja apabila tidak ada pertanggungjawaban dari pengusaha dan kasus lain apabila dokumen asli pegawai tetap ditahan serta tidak dikembalikan setelah yang bersangkutan berhenti bekerja. Penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha yang sering ditemukan adalah berupa ijazah asli milik yang digunakan sebagai jaminan kontrak kerja. Dalam dunia kerja, ijazah biasanya digunakan sebagai syarat terlampir. Namun yang terjadi kini, banyak perusahaan yang kemudian memberlakukan ijazah pekerjanya sebagai jaminan kontrak kerja. Dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan diatur mengenai hak-hak pekerja, namun tidak ada yang menyebutkan secara jelas tentang perlindungan atas dokumen asli pekerja, berikut di uraikan hak-hak pekerja yang dimuat dalam UU Ketenagakerjaan, yaitu:

Tabel 3.3 : Hak-Hak Pekerja berdasarkan UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

BAB	Pasal dan Ayat	Bunyi
III Kesempatan dan Perlakuan yang Sama	Pasal 5	Setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan.
	Pasal 6	Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dari pengusaha.
V Pelatihan Kerja	Pasal 11	Setiap tenaga kerja berhak untuk memperoleh dan/atau meningkatkan dan/atau mengembangkan kompetensi kerja sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya melalui pelatihan kerja.
	Pasal 12 Ayat (3)	Setiap pekerja/buruh memiliki kesempatan yang sama untuk mengikuti pelatihan kerja sesuai dengan bidang tugasnya.
	Pasal 18 Ayat (1)	Tenaga kerja berhak memperoleh

		pengakuan kompetensi kerja setelah mengikuti pelatihan kerja yang diselenggarakan lembaga pelatihan kerja pemerintah, lembaga pelatihan kerja swasta, atau pelatihan di tempat kerja.
	Pasal 23	Tenaga kerja yang telah mengikuti program pemagangan berhak atas pengakuan kualifikasi kompetensi kerja dari perusahaan atau lembaga sertifikasi.
VI Penempatan Tenaga Kerja	Pasal 31	Setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memilih, mendapatkan, atau pindah pekerjaan dan memperoleh penghasilan yang layak di dalam atau di luar negeri.
X Perlindungan, Pengupahan, dan Kesejahteraan	Pasal 67 Ayat (1)	Pengusaha yang mempekerjakan tenaga kerja penyandang cacat wajib memberikan perlindungan sesuai dengan jenis dan derajat kecacatannya.
	Pasal 78 Ayat (2)	Pengusaha yang mempekerjakan pekerja/buruh melebihi waktu kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (1) wajib membayar upah kerja lembur.
	Pasal 79 Ayat (1)	Pengusaha wajib memberi waktu istirahat dan cuti kepada pekerja/buruh.
	Pasal 80	Pengusaha wajib memberikan kesempatan yang secukupnya kepada pekerja/buruh untuk melaksanakan ibadah yang diwajibkan oleh agamanya.
	Pasal 82 Ayat (1)	Pekerja/buruh perempuan berhak memperoleh istirahat selama 1,5 (satu setengah) bulan sebelum saatnya melahirkan anak dan 1,5 (satu setengah) bulan sesudah melahirkan menurut perhitungan dokter kandungan atau bidan.
	Pasal 82 Ayat (2)	Pekerja/buruh perempuan yang mengalami keguguran kandungan berhak memperoleh istirahat 1,5 (satu setengah) bulan atau sesuai dengan surat keterangan dokter kandungan atau bidan.

	Pasal 84	Setiap pekerja/buruh yang menggunakan hak waktu istirahat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 ayat (2) huruf b, c, dan d, Pasal 80, dan Pasal 82 berhak mendapat upah penuh.
	Pasal 85 Ayat (1)	Pekerja/buruh tidak wajib bekerja pada hari-hari libur resmi.
	Pasal 86 Ayat (1)	Setiap pekerja/buruh mempunyai hak untuk memperoleh perlindungan atas : <ul style="list-style-type: none"> • keselamatan dan kesehatan kerja; • moral dan kesusilaan; dan • perlakuan yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai agama.
	Pasal 88 Ayat (1)	Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
	Pasal 90 Ayat (1)	Pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari upah minimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89.
	Pasal 99 Ayat (1)	Setiap pekerja/buruh dan keluarganya berhak untuk memperoleh jaminan sosial tenaga kerja.
XI Hubungan Industrial	Pasal 104 Ayat (1)	Setiap pekerja/buruh berhak membentuk dan menjadi anggota serikat pekerja/serikat buruh.

Sedangkan kewajiban pekerja yang dimuat dalam UU

Ketenagakerjaan adalah sebagai berikut:

Tabel 3.4: Kewajiban Pekerja berdasarkan UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

BAB	Pasal dan Ayat	Bunyi
XI Hubungan Industrial	Pasal 102 Ayat (2)	Dalam melaksanakan hubungan industrial, pekerja/buruh dan serikat pekerja/serikat buruhnya mempunyai fungsi menjalankan pekerjaan sesuai dengan kewajibannya, menjaga ketertiban demi kelangsungan produksi,

		menyalurkan aspirasi secara demokratis, mengembangkan keterampilan, dan keahliannya serta ikut memajukan perusahaan dan memperjuangkan kesejahteraan anggota beserta keluarganya.
	Pasal 126 Ayat (1)	Pengusaha, serikat pekerja/serikat buruh dan pekerja/buruh wajib melaksanakan ketentuan yang ada dalam perjanjian kerja bersama.
	Pasal 126 Ayat (2)	Pengusaha dan serikat pekerja/serikat buruh wajib memberitahukan isi perjanjian kerja bersama atau perubahannya kepada seluruh pekerja/ buruh.
	Pasal 136 Ayat (1)	Penyelesaian perselisihan hubungan industrial wajib dilaksanakan oleh pengusaha dan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh secara musyawarah untuk mufakat.
	Pasal 140 Ayat (1)	Sekurang-kurangnya dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sebelum mogok kerja dilaksanakan, pekerja/buruh dan serikat pekerja/serikat buruh wajib memberitahukan secara tertulis kepada pengusaha dan instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan setempat.

Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) hak mempunyai pengertian tentang suatu kondisi yang benar, milik, kepunyaan, wewenang, kekuasaan untuk melakukan sesuatu (karena telah ditetapkan oleh undang-undang, aturan, dsb), kekuasaan yang benar berdasarkan sesuatu atau untuk menempuh sesuatu, derajat atau martabat. Sedangkan kewajiban merupakan sesuatu yang harus dilaksanakan, keharusan (suatu kondisi yang harus dilaksanakan).

Hak merupakan unsur normatif yang berfungsi sebagai pedoman berperilaku, melindungi kebebasan, kekebalan, serta menjamin adanya peluang bagi manusia dalam menjaga harkat dan martabatnya²⁹, sedangkan Satjipto Rahardjo menyatakan hak adalah kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang dengan maksud untuk melindungi kepentingan seseorang tersebut.³⁰ Berdasarkan beberapa pengertian hak tersebut maka dapat disimpulkan bahwa hak merupakan suatu kuasa atau kewenangan untuk bertindak yang diberikan oleh hukum untuk melindungi kepentingan yang melekat dalam diri manusia dari lahir hingga mati.

Hak dan kewajiban pekerja yang telah diuraikan tidak ada yang menyatakan secara jelas mengenai kewajiban pekerja harus menyerahkan dokumen asli yang dimilikinya kepada pengusaha sebagai jaminan, demikian juga mengenai hak pekerja tidak ada yang menyatakan secara jelas bahwa dokumen asli yang melekat dalam diri pekerja dilindungi oleh hukum.

Sesuai ketentuan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata empat syarat sahnyanya suatu perjanjian yaitu:

- 1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya(*de toestemming van degenen die zich verbinden*);
- 2) Cakap untuk membuat suatu perjanjian(*de bekwaamheid om eene vervinten is aan te gaan*);
- 3) Mengenai suatu hal tertentu(*eene bepaald onderwerp objekt*);
- 4) Suatu sebab yang halal(*eene geoorloofde oorzaak*).

Penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha seperti ijazah yang dijadikan sebagai jaminan kerja dinyatakan dapat diterima dan sah apabila telah disepakati oleh kedua belah pihak, yaitu pihak pengusaha

²⁹ Srijanti, *Etika Berwarga Negara: Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi (edisi 2)*. (Jakarta:Salemba Empat,2007).Hlm 121

³⁰ Satjipto Rahardjo, Op.Cit, Hlm 93

dan pekerja. Dan kedua belah pihak telah memberikan persetujuannya sehingga terjadi keterikatan mereka secara hukum terhadap satu orang lain atau lebih sebagaimana yang telah dimuat dalam Pasal 1313 KUHPerdara.

Sebenarnya ijazah tidak dapat digolongkan sebagai jaminan kebendaan, akan tetapi sebagai jaminan yang lain. Sebagai benda jaminan, ijazah memiliki kekuatan, yaitu pada naskah asli ijazah yang merupakan surat otentik. Perusahaan biasanya hanya meminta pekerjanya untuk menunjukan asli ijasahnya untuk disesuaikan dengan *copy* yang mereka terima dari pekerja. Fungsi ijazah sebagai jaminan yang ditahan oleh perusahaan adalah difungsikan sebagai penekan kepada karyawan agar memenuhi semua tuntutan yang diberlakukan perusahaan sebagaimana termaktub dalam perjanjian. Menurut Rachmad Syafa'at :

“Sikap, tindakan dan kebijakan pengusaha dan pemerintah seperti mencerminkan adanya kesalahan paradigmatis dalam menempatkan posisi pekerja. Tekanan pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi membuat pemerintah Indonesia lebih mengutamakan pengusaha ketimbang buruh. Dalam sistem perekonomian Indonesia yang kapitalistik, pengusaha lebih diposisikan sebagai pemacu pertumbuhan ekonomi, karena itu pemerintah lebih banyak memfasilitasi kelompok pengusaha ketimbang kelompok buruh.”³¹

Sehingga perusahaan dewasa ini lebih memilih aman untuk meminimalisir kerugian sehingga sering mengesampingkan hak serta perlindungan pekerja. Hubungan kerja berdasarkan Pasal 50 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan “hubungan kerja terjadi karena adanya perjanjian kerja antara pengusaha dan pekerja/buruh”.³² Menurut Lanny Ramli hubungan kerja dikaitkan dengan pelaksanaan pekerjaan atau bekerja mempunyai arti kegiatan-kegiatan pengerahan

³¹ Rachmad Syafa'at, *Gerakan Buruh dan Pemenuhan Hak Dasarnya: Strategi Buruh Dalam Melakukan Advokasi*, (Malang: In-Trans Publising, 2008). Hlm. 93.

³² Lihat Pasal 50 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

tenaga/jasa seseorang, yaitu pekerja secara terus menerus dalam waktu tertentu dan secara teratur demi kepentingan orang yang memerintahkannya (pengusaha) sesuai dengan perjanjian kerja yang disepakati bersama. Jadi, hubungan kerja adalah pelaksanaan dari perjanjian kerja yang telah dibuat oleh pekerja dan pengusaha.³³ Tidak ada dasar hukum yang jelas jika pengusaha melakukan penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja sedangkan perjanjian dibuat tidak boleh melanggar ketertiban umum, kesusilaan dan peraturan perundang-undangan.³⁴

Pada Pasal 54 ayat (2) Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa syarat-syarat kerja yang memuat hak dan kewajiban pengusaha dan pekerja/buruh tidak boleh bertentangan dengan peraturan perusahaan, perjanjian kerja bersama, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika dikaitkan dengan penulisan ini perjanjian kerja bersama yang diatur dalam Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pembuatan dan Pengesahan Peraturan Perusahaan serta Pembuatan dan Pendaftaran Perjanjian Kerja Bersama tidak mengatur mengenai larangan atau anjuran penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha, hanya memuat tata cara pembuatan peraturan perusahaan, pengesahan peraturan perusahaan, dan perjanjian kerja bersama.

Pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh (selanjutnya disebut UU No 21 Tahun 2000). Juga tidak terdapat pengaturan penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik

³³ Lanny Ramli, **Hukum Ketenagakerjaan**, (Surabaya: Airlangga University Press, 2008), Hlm. 25

³⁴ Agusmidah, **Dinamika & Kajian Teori Hukum Ketenagakerjaan Indonesia**, (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2010), Hlm.45.

pekerja oleh pengusaha, akan tetapi dalam Pasal 35 UU No. 21 Tahun 2000 menyatakan:

“setiap perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh, federasi, konfederasi serikat pekerja/serikat buruh diselesaikan secara musyawarah oleh serikat pekerja/serikat buruh yang bersangkutan”

Berdasarkan penjelasan pasal tersebut, jika penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja dilakukan oleh pengusaha apabila terdapat permasalahan dapat diselesaikan dengan cara mufakat dengan ketentuan bahwa permasalahan itu menyangkut serikat pekerja, serikat pekerja disini organisasi yang beranggotakan para pekerja. Musyawarah sebagaimana dimaksud dalam pasal di atas tidak mendapatkan titik temu, maka penyelesaian selanjutnya ialah dilakukan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Tiap hubungan hukum tentu menimbulkan hak dan kewajiban, selain itu masing-masing anggota masyarakat tentu mempunyai hubungan kepentingan yang berbeda-beda dan saling berhadapan atau berlawanan, dalam penahanan atau penyimpanan dokumen asli oleh pengusaha tentu akan menimbulkan berbagai resiko yang akan diterima pekerja, hal lain yang menyebabkan penahanan dokumen asli seperti ijazah sebagai jaminan kontrak kerja bisa sah menurut hukum dikarenakan belum ada peraturan pemerintah yang tegas tentang larangan penggunaan ijazah sebagai jaminan profesionalitas kerja, pekerja juga dinilai tidak memiliki posisi tawar dan memiliki kedudukan yang sangat lemah saat kesepakatan itu dibuat oleh pihak perusahaan.

Berdasarkan permasalahan penahanan atau penyimpanan dokumen asli maka terdapat hak pekerja yang dilanggar yaitu : *pertama*, hak untuk meningkatkan taraf hidup. Wujud konkrit dari hak ini dapat berupa memilih pekerjaan lain dengan upah yang lebih baik untuk meningkatkan kesejahteraan pekerja itu sendiri, Akibat dokumen asli seperti ijazah asli pekerja yang ditahan oleh pengusaha, pekerja tidak bisa mencari kerja di perusahaan lain dengan penghasilan yang lebih layak atau lebih baik demi menunjang kehidupan pekerja tersebut. Mengingat bahwa ijazah merupakan syarat yang wajib diperlihatkan ketika pekerja melamar pekerjaan di sebuah perusahaan. *Kedua*, hak untuk bebas memilih pekerjaan yang disukainya, sebagaimana diatur pada pasal 38 dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan:

- (1) Setiap orang berhak, sesuai dengan bakat, kecakapan, dan kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak.
- (2) Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang disukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan.
- (3) Setiap orang, baik pria maupun wanita yang melakukan pekerjaan yang sama, sebanding, setara atau serupa, berhak atas upah serta syarat-syarat perjanjian kerja yang sama.
- (4) Setiap orang, baik pria maupun wanita, dalam melakukan pekerjaan yang sepadan dengan martabat kemanusiaannya berhak atas upah yang adil sesuai dengan prestasinya dan dapat menjamin kelangsungan kehidupan keluarganya.

Adanya penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha tentunya dapat menghilangkan kesempatan bagi buruh untuk berpindah pekerjaan sesuai dengan minat dan bakat yang dimilikinya.

Apabila pengusaha khawatir jika pekerja tidak bertanggungjawab dalam pekerjaannya dan tidak memenuhi perjanjian dalam kontrak kerja dalam Pasal 62 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menjelaskan bahwa:

“Apabila salah satu pihak mengakhiri hubungan kerja sebelum berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam perjanjian kerja waktu tertentu, atau berakhirnya hubungan kerja bukan karena ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 Ayat (1), pihak yang mengakhiri hubungan kerja diwajibkan membayar ganti rugi kepada pihak lainnya sebesar upah pekerja/buruh sampai batas waktu berakhirnya jangka waktu perjanjian kerja”.

Pasal tersebut sudah cukup jelas mengatur tentang sanksi yang diterima pekerja apabila melanggar kontrak atau perjanjian kerja. Sehingga dalam hal ini penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja tidak diperlukan sebab penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Artinya setiap warga negara berhak untuk bekerja sesuai dengan apa yang dikehendaki demi memperoleh penghidupan yang layak dan kesejahteraan”. Hal tersebut juga sejalan dengan Pasal 28D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “bahwa setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”.

Perlindungan terhadap tenaga kerja dimaksudkan untuk menjamin hak-hak dasar pekerja dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha. Resiko lain dari penahanan dokumen asli, yaitu resiko kehilangan, baik akibat kelalaian manusia maupun faktor lain, seperti kebakaran dan bencana alam. Praktek penahanan dokumen asli ini tidak diatur dalam UU Ketenagakerjaan, sehingga jika terjadi resiko seperti disebutkan di atas, maka pekerja terancam kehilangan dokumen aslinya. Untuk mengurangi ketegangan dan konflik atas penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dalam perjanjian kerja maka hukum tampil untuk yang mengatur dan melindungi kepentingan tersebut.

Muchsin berpendapat bahwa perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyerasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan untuk menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.³⁵ Perlindungan hukum yang berdasarkan konsepsi hak asasi manusia, juga memerlukan peraturan perundang-undangan yang menjadikan dasar hukum untuk menerapkan suatu perlindungan hukum tersebut. Menurut Philipus M. Hadjon dikemukakan bahwa:

“Ide negara hukum (*rechstaat*) cenderung ke arah positivisme hukum, yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang. Lebih jauh dikatakannya bahwa pembentukan undang-undang pada dasarnya dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan Pemerintah secara tegas dan jelas. Pada sisi lain,

³⁵Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, (Surakarta:MIH Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret, 2003), Hlm. 14

pembentukan undang-undang dimaksudkan untuk melindungi hak-hak dasar. Disamping itu, usaha pembatasan hak-hak dasar ternyata juga dengan menggunakan instrumen undang-undang.”³⁶

Perlindungan hukum digunakan untuk melindungi subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Berkaitan dengan perlindungan hukum yang dilakukan oleh pemerintah Philipus M. Hadjon membedakan menjadi dua yaitu³⁷:

- 1) Perlindungan hukum preventif, dimana masyarakat diberikan kesempatan mengajukan keberatan (*ispraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat keputusan yang definitif. Dengan demikian perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindakan Pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan perlindungan hukum tersebut pemerintah diminta berhati-hati dalam mengambil suatu keputusan berdasarkan diskresi;
- 2) Perlindungan hukum yang represif yaitu upaya perlindungan hukum yang dilakukan melalui badan peradilan umum maupun peradilan administrasi negara. Perlindungan hukum represif ditujukan untuk mencegah terjadinya sengketa.

Dari berbagai pendapat para ahli mengenai perlindungan hukum preventif dapat dikaitkan dengan penulisan ini bahwa dalam menyusun suatu kebijakan harus dapat berlaku secara nasional atau umum dalam rangka

³⁶ Philipus Mandiri Hadjon, *Ide Negara Hukum Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Republik Indonesia, Bahan Kuliah Program Studi Ilmu Hukum Pasca sarjana*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1994), Hlm. 5

³⁷ Philipus M. Hadjon, Op.Cit, hlm. 2

membatasi perilaku para pihak dalam hubungan kerja termasuk memberikan perlindungan hukum bagi pekerja dengan mengeluarkan produk perundang-undangan, serta perlindungan represif juga dapat dilakukan dengan cara menindak secara tegas berdasarkan sanksi yang sudah ditetapkan kepada pengusaha yang masih melakukan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja.

3.2.2 Implikasi Hukum Adanya Aturan Larangan Penahanan Atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja Oleh Pengusaha Dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan

Peraturan perundang-undangan merupakan hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat umum. Istilah perundang-undangan mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu³⁸:

- 1) Perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah;
- 2) Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

³⁸ Aziz Syamsudin, *Proses dan Teknik Peundang-Undangan*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2011), hlm 13

Sedangkan definisi dari perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni³⁹:

“Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”

Aspek hukum dalam penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan salah satu aspek yang terkait dengan aktifitas penyelenggaraan pemerintah daerah. Pemerintah daerah dengan hubungan kemitraan antara DPRD selaku badan legislatif daerah dengan kepala daerah beserta jajarannya yaitu lembaga eksekutif daerah tercermin dari produk hukum yang dihasilkan yakni berupa peraturan daerah baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan kepala daerah baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 terdapat dua pengertian tentang peraturan daerah yakni peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.

Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan

³⁹ Lihat Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

perundang-undangan. Pembentukan peraturan daerah tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan perundang-undangan yang telah ditentukan. Hal yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa perundang-undangan itu dibuat.

Peraturan perundang-undangan memiliki keterkaitan dan merupakan suatu sistem yang tidak dapat dipisahkan dalam suatu sistem hukum nasional. Perbedaan pandangan dan kepentingan telah memicu terjadinya tumpang tindih kewenangan bahkan benturan kepentingan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Adanya ketidaksesuaian antara peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan tentu berimplikasi atau berdampak pada pelaksanaan peraturan tersebut.

Implikasi merupakan suatu akibat atau dampak yang timbul jika terjadi suatu hal. Dengan kata lain implikasi merupakan sebuah efek yang ditimbulkan ketika melakukan sesuatu atau ketika terjadi sesuatu. Pembentukan suatu Peraturan Daerah merupakan suatu wujud dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam hal ini oleh DPRD dan Gubernur yang mengatur suatu hal yang diperintahkan oleh undang-undang untuk mengaturnya, sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁴⁰

Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang

⁴⁰ Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945

bersangkutan. Oleh sebab itu, pembentukan peraturan daerah perlu mendapatkan perhatian secara khusus dan secara substansi berpihak kepada aspirasi dan kepentingan masyarakat lokal secara keseluruhan.⁴¹ Perencanaan peraturan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 33 ayat (1) Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya; ayat (2) Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi⁴²:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Selanjutnya ayat (3) menegaskan bahwa materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik. Peraturan daerah sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara

⁴¹ Winardi, *Dinamika Politik Hukum Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah*. (Malang: Setara Press, 2008), hlm. 240.

⁴² Lihat Pasal 33 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan.⁴³

Pengharmonisasian perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan perundang-undangan lainnya.

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu norma dibuat dan diberlakukan secara pasti karena mengatur dengan jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak dapat menimbulkan sumber keraguan (multitafsir) dan secara logis diartikan sebagai sebuah sistem norma dengan norma lainnya sehingga tidak berbenturan maupun bertentangan sehingga dapat menimbulkan konflik norma.⁴⁴ Sehingga dalam hal ini kepastian dalam peraturan perundang-undangan sangat dibutuhkan. Tercapainya nilai kepastian di dalam hukum diperlukan suatu syarat diantaranya sebagai berikut⁴⁵.

- 1) Tersedianya aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (accessible) yang diterbitkan oleh kekuasaan negara
- 2) Instansi-instansi negara penguasa (pemerintahan) harusnya menerapkan sebuah hukum secara konsisten dan juga tunduk serta taat kepadanya
- 3) Mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;

⁴³ Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, *Harmonisasi Peraturan Daerah Dengan Peraturan Perundang-Undangan Lainnya*, (Online), <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/422-harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-peraturan-perundang-undangan-lainnya.html>, (diakses pada tanggal 28 Maret 2019)

⁴⁴ Peter Muhammad Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Fajar Interpramata Cffsite, 2008), Hlm. 12

⁴⁵ Ibid, Hlm 103

- 4) Hakim peradilan yang mandiri dan berupaya adil dalam menerapkan aturan-aturan hukum secara konsisten ketika menyelesaikan sengketa hukum
- 5) Putusan peradilan secara konkret untuk dilaksanakan

Merujuk sebagaimana diatur dalam Bab Hubungan Kerja Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketengakerjaan menyatakan “Pengusaha dilarang menahan atau menyimpan dokumen asli milik pekerja yang melekat dalam dirinya sebagai jaminan” apabila ada pengusaha yang melanggar hal tersebut maka dikenakan sanksi berdasarkan Pasal 79 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Daerah Provinsi No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketengakerjaan yang memuat:

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 35 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 42 dan Pasal 72 ayat (1) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (2) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga diatur dalam undang-undang, maka sanksi pidana yang dikenakan ialah sanksi pidana menurut undang-undang.

Aturan ini sudah cukup jelas untuk melindungi pekerja, sedangkan dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan tidak mengatur secara jelas akan larangan atau anjuran penahanan dokumen asli milik pekerja. Sehingga aturan dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketengakerjaan hanya mengikat di wilayah Jawa Timur itu sendiri, dalam hal ini apabila terjadi penahanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha di luar daerah Jawa Timur maka tidak menimbulkan sanksi apapun sebab pemerintah pusat tidak mengeluarkan kebijakan secara tegas terkait aturan tersebut. Seharusnya peraturan perundang-undangan dapat diakui kekuatan hukumnya mengikat apabila

dalam pembentukannya berlandaskan maupun bersumber dari perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁴⁶

Pada konteks ini peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan merupakan peraturan yang dibuat berdasarkan wewenang pemerintah daerah untuk penguatan tenaga kerja di Jawa Timur yang di dalamnya merupakan upaya untuk melindungi pekerja di Jawa Timur dari tindakan yang merugikan dan aturan yang dibuat semena-mena oleh pengusaha sehingga membuat posisi pekerja lemah serta untuk menghindari marginalisasi tenaga kerja lokal dari arus persaingan global. Dalam konteks ini, kehadiran peraturan perundangan, termasuk peraturan daerah yang fungsional menguatkan dan melindungi tenaga kerja lokal menjadi sangat penting. Menurut Hans Kelsen dalam teori "*stufenbau theory*" mengatakan bahwa hukum positif (peraturan perundang-undangan) dikonstruksi berjenjang dan berlapis-lapis dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, berdasar dan tidak boleh bertentangan pada norma yang lebih tinggi. Kemudian Philipus M. Hadjon, dkk juga memberikan pendapat bahwa dalam pembentukan peraturan daerah harus memperhatikan⁴⁷:

- 1) Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya
- 2) Tidak boleh mengatur sesuai hak yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi

⁴⁶ Lihat Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁴⁷ Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Introduction to The Indonesian Administrative Law), (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Edisi Revisi, 2014), hlm 60-61

- 3) Tidak boleh mengatur sesuatu hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah tingkat bawahnya.

Dari hal tersebut ditarik kesimpulan bahwa Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketengakerjaan tidak dapat mengikat diseluruh daerah yang ada di Indonesia dan kekuatannya terbatas pada daerah itu sendiri sebab terdapat undang-undang berkedudukan lebih tinggi dari peraturan daerah provinsi sebagaimana menurut asas *lex superiori derogate lex inferiori*.

Mengidentifikasi suatu aturan hukum dapat ditemui beberapa problematika hukum seperti terjadi kekosongan hukum (*vacuum of norm*), konflik norma, kekaburan norma (*vagueness of norm*).⁴⁸ Menurut Soedikno norma hukum meliputi asas-asas hukum, kaidah hukum dalam arti sempit diartikan sebagai nilai dan peraturan hukum konkrit.⁴⁹ Asas hukum merupakan suatu pemikiran dasar yang melatarbelakangi lahirnya suatu norma. Satjipto Rahardjo mengemukakan asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum karena asas hukum disebut sebagai landasan yang luas bagi lahirnya suatu peraturan huku, yang artinya bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas hukum.⁵⁰

Asas hukum layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum atau *ratio legis* dari peraturan hukum. Dengan adanya asas hukum maka hukum tidak sekadar kumpulan peraturan-peraturan.

⁴⁸ Isrok, *Masalah Hukum Jangan Biarkan Sesuatu Yang Sepele Menyooal The Devils Is In The Detail Sebagai Konsep Teori* (Malang: Fakultas Hukum Uniersitas Brawijaya, 2017), hlm 59

⁴⁹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (suatu pengantar)*, (Yogyakarta:Liberty, 1966)Hlm, 4

⁵⁰ Satjipto Rahardjo, Op.Cit.Hlm 45

Pada unurnya asas hukum mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis. Oleh karena itu asas menjadi jembatan antara peraturan dengan cita-cita sosial dan pandangan masyarakat. Melalui asas, hukum akan berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan yang etis.⁵¹

Pada praktiknya sering kali dapat dijumpai peraturan hukum yang tidak konkrit dalam pembuatannya dalam artian membentuk perundang-undangan tidak mendasarkan muatan material maupun muatan formil maka asas hukum dapat dijadikan pemecah masalah. Menurut Yohanes Sodar Simamora menyatakan bahwa asas hukum atau prinsip hukum diperlukan sebagai dasar dalam pembentukkan aturan hukum sekaligus sebagai dasar untuk memecahkan persoalan hukum yang timbul ketika aturan hukum yang tersedia tidak memadai.⁵²

Implikasi hukum yang bisa timbul akibat dibentuknya suatu aturan tentang larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha sebagai jaminan pada Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan dan tidak diatur dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah aturan dalam perda hanya dapat memperjelas perjanjian kerja dan melindungi pekerja di Jawa Timur sedangkan dalam skala nasional UU Ketenagakerjaan tidak ada kejelasan mengenai larangan atau anjuran penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh

⁵¹ Ibid. Hal 48

⁵² Yohanes Sogar Simamora, *Prinsip Hukum Kontak dalam Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah*, Disertasi, (Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2005) Hal 22

pengusaha. Maka hal itu dapat memberikan peluang pada pengusaha untuk membuat suatu perjanjian kerja yang dapat melemahkan posisi pekerja.

Pengaturan larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha yang selanjutnya jika ditinjau dari peraturan perundang-undangan dibawah UUD NRI Tahun 1945 secara hierarki, yakni Ketetapan MPR yang merupakan putusan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat sampai dengan saat ini tidak ada pengaturan di dalam Ketetapan MPR yang membahas atau menjelaskan mengenai larangan atau anjuran penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha, karena secara garis besar fungsi dari Ketetapan MPR ialah penetapan (*beshicking*). Selanjutnya peraturan perundang-undangan di bawah Ketetapan MPR secara hierarki ialah Undang-Undang. Undang-Undang ialah peraturan perundang-undangan yang di dalam pembentukannya dilakukan oleh dua lembaga, yaitu DPR dengan persetujuan Presiden seperti yang ditetapkan dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945.

Undang-Undang yang berkaitan dengan ketenagakerjaan antara lain:

- 1) UU No. 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan merupakan payung dari hukum ketenagakerjaan, karena Undang-Undang tersebut mengatur dan berkaitan dengan sebelum masa kerja, pada masa kerja dan sesudah masa kerja, meskipun demikian UU No.13 Tahun 2003 tidak menjelaskan mengenai larangan atau anjuran penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha.

- 2) UU No.2 Tahun 2004 mengatur mengenai penyelesaian hubungan industrial baik secara materil dan juga formil antara pekerja/buruh dengan pengusaha. Jika terjadi perselisihan terhadap penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha, maka tata cara penyelesaian perselisihan menggunakan Undang-Undang tersebut. Jadi kesimpulannya Undang-Undang tersebut tidak mengatur mengenai pengaturan penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha, tetapi mengatur mengenai penyelesaian sengketa antara pekerja dan pengusaha.
- 3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja di Indonesia di Luar Negeri (selanjutnya disebut UU No. 39 Tahun 2004). UU No. 39 Tahun 2004 tidak menjelaskan mengenai larangan atau anjuran penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha. DPR dan juga Presiden membuat Undang-Undang tersebut untuk melindungi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) sebagai bentuk tanggung jawab atas rakyat Indonesia, untuk memenuhi hak-hak serta memberikan perlindungan terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI).
- 4) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (selanjutnya disebut UU No.24 Tahun 2011) UU No.24 Tahun 2011 yang dibuat oleh DPR bersama Presiden bertujuan untuk memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Program BPJS yang merupakan program dari pemerintah BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. Berdasarkan

penjelasan tersebut larangan atau anjuran penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha tidak diatur di dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai Jaminan sosial.

Peraturan Perundang-Undangan yang selanjutnya ialah Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah (selanjutnya disebut PP). Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”, dengan demikian Peraturan Pemerintah harus melaksanakan semua ketentuan dari suatu Undang-Undang yang secara tegas meminta untuk diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, berikut ialah Peraturan Pemerintah yang berkaitan dengan Ketenagakerjaan:

- 1) PP Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan. PP tersebut tidak menjelaskan mengenai larangan atau anjuran penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha, dikarenakan PP tersebut mengatur mengenai pengupahan yang tidak berhubungan dengan pengaturan penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha. PP yang merupakan delegasi dari peraturan perundang undangan tidak mengatur mengenai hal tersebut
- 2) Perpres No. 21 tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan. Perpres tersebut tidak mengatur mengenai larangan atau anjuran penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh pengusaha. Isi muatan materinya mengenai tata cara pengawasan terkait ketenagakerjaan di Indonesia.

Berdasarkan hierarki perundang-undangan yang ada, Peraturan Daerah Provinsi terletak pada urutan nomor dua dari bawah, satu tingkat di atas Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah merupakan peraturan pelaksana dari perundang-undangan di atasnya secara hierarki, maka dari itu perlu adanya produk hukum yang berskala nasional agar dapat mengikat secara menyeluruh, dikarenakan ruang lingkup Peraturan Daerah Provinsi terbatas pada wilayah tertentu. Peraturan daerah merupakan kewenangan atribusi untuk mengatur daerahnya, namun demikian pembentukan suatu Peraturan Daerah dapat juga merupakan pelimpahan wewenang (delegasi) dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah dibuat sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, penetapan dan pengundangan ialah langkah yang harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, namun tahapan tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan tertentu yang pembentukannya diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Undang-Undang dalam proses pembentukannya memerlukan waktu yang relatif lama dan melalui prosedur yang bermacam-macam. Muatan dari Undang-Undang juga berbeda dengan peraturan perundang-undangan lainnya, karena muatan dari Undang-Undang merupakan pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI 1945. Berkaitan dengan hal tersebut larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha

memang sudah diatur di dalam Peraturan Daerah di Jawa Timur, namun hal tersebut tidak disebutkan secara spesifik mengenai ijazah karena dalam pasal tersebut hanya disebutkan dokumen asli yang melekat pada diri pekerja. Dokumen asli yang dimaksud salah satunya ialah ijazah, yang ditahan oleh pengusaha. Berdasarkan hal tersebut, mengenai pengaturan larangan penahanan ijazah di dalam dunia ketenagakerjaan harus dibuat peraturan yang tegas untuk melindungi pekerja dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada.

Kepastian hukum diperlukan untuk memberikan rasa keadilan bagi masyarakat, seperti yang tertuang di dalam sila kelima yang berbunyi “Keadilan sosial bagi seluruh warga Indonesia”. Persoalan-persoalan hukum yang ada dijadikan sebuah muatan materi dan juga subsatansi akan dituangkan di dalam peraturan perundang-Undangan. Sehingga diperlukan payung hukum yang dapat menjangkau berbagai aspek bidang ketenagakerjaan, tidak terkecuali dalam melindungi dan memberikan kepastian hukum para pekerja terkait dengan dokumen asli miliknya.

3.3 Pengaturan Kedepan Terkait Larangan Penahanan atau Penyimpanan

Dokumen Asli Pekerja Oleh Pengusaha

Berdasarkan teori kepastian hukum jika dikaitkan dengan larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha dapat dijadikan sebagai dasar pembuatan aturan yang konsisten, jelas dan dapat diterapkan serta terdapat batasan-batasan untuk menjamin kepastian hukum. Dalam hubungan kerja apabila tidak terdapat larangan untuk menahan atau menyimpan dokumen asli pekerja oleh pengusaha sebagai jaminan hal itu dapat

melanggar hak manusia untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih baik demi memenuhi kebutuhan hidup dan dapat merugikan pekerja apabila pengusaha lalai dalam menjaga dokumen asli pekerja.

Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Hal itu sejalan dengan pendapat Gustav Radbruch yang mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum. Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen.⁵³

Mewujudkan kepastian hukum diperlukan suatu peraturan yang jelas dan bersifat nasional untuk mengatur mengenai larangan atau anjuran penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha. Peraturan tersebut dapat berupa undang-undang atau aturan pelaksanaan yang dimaksud aturan pelaksana adalah aturan yang dibuat oleh eksekutif (pemerintah) atau badan lain dalam rangka melaksanakan undang-undang. Berbeda dengan pembuatan undang-undang, peraturan pelaksanaan dibuat dengan tidak melibatkan lembaga legislatif (DPR). Di berbagai negara, istilah yang digunakan antara lain *delegated legislation*, *subordinate legislation*, *secondary*

⁵³ Nur Agus Susanto, *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus “ST” Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, Op.Cit. Hlm 15

*legislation, subsidiary legislation, legislative instruments, atau statutory instruments.*⁵⁴

Kewenangan untuk membuat undang-undang, termasuk peraturan pelaksanaannya, ada di tangan lembaga legislatif. Eksekutif memiliki kekuasaan untuk melaksanakannya. Namun, suatu peraturan perlu didelegasikan karena mendesaknya pemberlakuan suatu aturan, perlunya pengaturan yang detail, memerlukan keahlian khusus, dan pengaturan yang harus sesuai dengan karakter masing-masing daerah. Selain itu, secara praktis, mekanisme penetapan suatu keputusan yang panjang dan rumit tidak memungkinkan dibuat sendiri oleh DPR atau DPRD.

Pendelegasian pembuatan peraturan pelaksanaan memiliki beberapa manfaat, yakni menghindari salah satu cabang kekuasaan (eksekutif atau legislatif) mendominasi kekuasaan sehingga dan tidak menciptakan prinsip *checks and balance* kekuasaan. Apabila peraturan pelaksanaan didominasi oleh legislatif, dalam arti peraturan pelaksanaan dibuat oleh legislatif, secara praktis dapat menghambat pelaksanaan suatu undang-undang oleh eksekutif mengingat legislatif tidak mengetahui praktik pelaksanaan secara detail dan pengaturan lokal. Sebaliknya apabila peraturan pelaksanaan dibuat secara penuh oleh eksekutif, maka akan berpotensi kekuasaan legislatif akan diambil alih oleh eksekutif. Selain itu, mencegah eksekutif menyelenggarakan pemerintahan secara tidak terkendali. Adanya delegasi kewenangan dari legislatif kepada eksekutif akan mencegah eksekutif

⁵⁴ Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, **Mengapa Undang-Undang perlu Peraturan Pelaksana**, (Online), <https://setkab.go.id/mengapa-undang-undang-perlu-peraturan-pelaksanaan/>, diakses pada 30 Maret 2019

melakukan improvisasi yang tidak tepat dalam menyelenggarakan pemerintahan.

3.3.1 Jenis Peraturan Pelaksanaan

1) Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Yang dimaksud dengan “menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

2) Peraturan Presiden

Peraturan Presiden yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

3) Peraturan Menteri

Keberadaan peraturan menteri sebagai peraturan pelaksanaan merupakan perkembangan baru. Beberapa undang-undang belakangan ini mendelegasikan kewenangan legislasi secara langsung kepada menteri. Sebelumnya instrumen peraturan pelaksanaan yang digunakan untuk mengatur lebih lanjut undang-undang adalah peraturan pemerintah atau peraturan presiden.

4) Peraturan Kepala Lembaga

Beberapa undang-undang mendelegasikan kepada lembaga tertentu seperti Bank Indonesia (BI), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Permasalahan dalam produk hukum (peraturan perundang-undangan) dapat terjadi antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya, baik secara vertikal maupun horizontal.

5) Peraturan Daerah

Peraturan Daerah terdiri dari peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka

penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dilakukan secara taat asas dalam rangka membentuk Peraturan Perundang-undangan yang baik dan memenuhi berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyampaian dan pembahasan, teknis penyusunan serta pemberlakuaannya dengan membuka akses kepada masyarakat untuk berpartisipasi Bagir Manan mengatakan pembentukan hukum yang baik harus memiliki berbagai syarat pembentukan yang baik pula, seperti asas, asas tujuan, asas kewenangan, asas keperluan mengadakan peraturan, asas bahwa peraturan tersebut dapat dilaksanakan⁵⁵

Selain itu ada juga upaya preventif yang dapat dilakukan sebelum sebuah Rancangan Peraturan Perundang-Undangan tersebut diundangkan, yaitu dengan melakukan pengharmonisasian, pembulatan, pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan, merupakan upaya atau proses untuk mewujudkan keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan dan keseimbangan antar berbagai unsur dalam penyusunan rancangan Peraturan Perundang-undangan sebagai satu kebulatan ide yang utuh, kompak atau kokoh sebagai bagian integral dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis. Peraturan Daerah pada hakikatnya merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan hukum nasional. Peraturan Daerah harus sinkron

⁵⁵ Bagir Manan, *Kosistensi Pembangunan Nasional dan Penegakan Hukum*, Majalah Varia Peradilan No. 275 Oktober 2008, hlm 10

dan harmonis dengan peraturan perundangundangan lainnya.⁵⁶ Akan tetapi peraturan daerah tidak dapat berlaku secara nasional.

Maka dari itu pengaturan mengenai larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli yang sifatnya melekat pada pekerja dijadikan sebagai jaminan oleh pengusaha perlu diatur dalam perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dari peraturan daerah provinsi, bagi penulis upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur sudah benar karena berupaya untuk melindungi pekerja dari aturan yang dibuat oleh pengusaha, dalam hal ini dokumen asli dijadikan sebagai jaminan sangat tidak tepat, sebab jaminan merupakan tanggungan yang dapat dinilai dengan uang, yaitu berupa kebendaan tertentu yang diserahkan debitur kepada kreditor sebagai akibat dari suatu hubungan perjanjian utang piutang atau perjanjian lain. Alasan dari pengusaha untuk menahan dokumen asli dari pekerjanya ialah mengikat pekerja agar tunduk pada aturan perusahaan sebaliknya bagi pekerja hal tersebut agar pekerja lebih berhati-hati dalam melakukan pekerjaannya. Penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja seperti ijazah, kartu tanda pendudukan dan surat izin mengemudi tidak dapat dibenarkan, dikarenakan benda jaminan harus mempunyai nilai ekonomis, sedangkan ijazah merupakan bukti legalitas seseorang telah menempuh sebuah jenjang pendidikannya. Benda jaminan memiliki sifat kebendaan yang dapat dipindah tangankan, disini dokumen asli yang dimaksud dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan

⁵⁶ Didik Sukriono, *Pembentukan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah*, Jurnal Hukum Adil Vol.2 No. 2 Agustus 2011, (Jakarta: Fakultas Hukum Yarsi), hlm 168.

Ketenagakerjaan seperti ijazah tidak dapat diperjual belikan karena ijazah tersebut tidak bisa dirubah kepemilikannya. Jaminan di Indonesia sendiri diatur di dalam ketentuan, yakni sebuah jaminan berkaitan erat dengan lembaga jaminan. Lembaga jaminan di Indonesia ada 4(empat) yaitu, Gadai, Fidusia, Hipotik dan Hak tanggungan.

Maka dari itu perlu dibuat suatu peraturan dalam perundang-undangan tentang ketenagakerjaan yang mengatur secara jelas larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha, hal ini dilakukan agar larangan penahanan dokumen asli pekerja tidak berlaku secara regional namun berlaku secara nasional dan melalui peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi dari peraturan daerah sebab apabila terdapat aturan yang jelas dan berkedudukan lebih tinggi di bidang ketenagakerjaan maka dapat dijadikan sebagai payung yang melindungi pekerja maupun pengusaha serta memberikan keadilan terkait hak dan kewajiban antara pekerja dan pengusaha.

BAB IV

PENUTUP

4.1 KESIMPULAN

4.1.1 *Ratio Legis* dan Dasar Hukum Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan

Ratio legis pembentukan pengaturan larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha pada Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan adalah untuk mengatasi permasalahan ketenagakerjaan yang ada di Jawa Timur dan bertujuan untuk memberikan penguatan dan perlindungan terhadap tenaga kerja agar terhindar dari perbuatan yang dapat merugikan dan tindakan sewenang-wenang dari pengusaha. Pemerintah daerah merasa perlu untuk membentuk suatu regulasi yang jelas tentang perjanjian kerja yang bersifat *win-win solution*.

4.1.2 Implikasi Hukum Tidak Diaturnya Larangan Atau Anjuran Penahanan Atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja Oleh Pengusaha Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dan Adanya Aturan Larangan Penahanan Atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja Oleh Pengusaha Dalam Pasal 42 Peraturan Daerah Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan tidak mengatur secara jelas boleh atau tidaknya perusahaan menahan dokumen asli milik pekerja. Penahanan atau penyimpanan dokumen asli milik pekerja oleh perusahaan bisa saja terjadi sepanjang memang menjadi kesepakatan antar kedua belah pihak. Namun hal tersebut dapat menimbulkan suatu akibat yang merugikan pada pekerja seperti hilang atau rusaknya dokumen asli milik pekerja apabila tidak ada

pertanggungjawaban dari pengusaha dan kasus lain apabila dokumen asli pegawai tetap ditahan serta tidak dikembalikan setelah yang bersangkutan berhenti bekerja. Implikasi yang dapat timbul jika dokumen asli pekerja ditahan atau disimpan oleh pengusaha yaitu terbatasnya pekerja untuk mendapatkan pekerjaan yang layak demi memenuhi kebutuhan hidupnya dan hal itu jelas bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Implikasi yang dapat timbul dengan lahirnya Pasal 42 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan yaitu menguatnya kedudukan tenaga kerja di Jawa Timur yang merupakan upaya untuk melindungi pekerja dari tindakan yang merugikan dan aturan yang dibuat semena-mena oleh pengusaha serta untuk menghindari marginalisasi tenaga kerja lokal dari arus persaingan global. Dalam konteks ini, kehadiran peraturan perundangan, termasuk peraturan daerah yang fungsional menguatkan dan melindungi tenaga kerja lokal menjadi sangat penting.

4.1.3 Pengaturan Kedepan Terkait Larangan Penahanan atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja Oleh Pengusaha

Larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha seharusnya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dari peraturan daerah provinsi, sesuai dengan hierarki perundang-undangan di Indonesia. Bagi penulis upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur sudah benar karena berupaya untuk melindungi pekerja dari aturan yang dibuat oleh pengusaha.

Maka dari itu perlu dibuat suatu peraturan perundang-undangan tentang ketenagakerjaan yang mengatur secara jelas tentang larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha, hal ini dilakukan agar larangan penahanan dokumen asli pekerja tidak berlaku secara regional namun berlaku secara nasional dan melalui peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi dari peraturan daerah

4.2 SARAN

Direkomendasikan kepada legislator untuk melakukan upaya preferensi yaitu melakukan perubahan, perbaikan, sinkronisasi kembali Undang-Undang yang berkaitan dengan ketenagakerjaan pada umumnya dan yang berkaitan dengan hubungan kerja pada khususnya supaya larangan penahanan atau penyimpanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dari Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan. Sebab peraturan daerah provinsi hanya dapat mengikat pada daerah otonom saja, sedangkan secara nasional tidak ada aturan yang mengatur secara jelas akan anjuran atau larangan penahanan dokumen asli pekerja oleh pengusaha. Hal tersebut bertujuan agar tercapainya suatu kepastian hukum secara nasional dan tidak ada suatu tindakan yang dapat merugikan pekerja.

Daftar Pustaka

Buku

- Abdul Hakim, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2007.
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan*, Bandung: Alumni, 1982.
- Agusmidah, *Dinamika & Kajian Teori Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2010.
- A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Jogjakarta: Kanisius, 1990.
- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan termasuk Undang-Undang*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Arief Sidharta, *Etika Hukum*, Bandung: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2008.
- Asikin, Zainal. *Dasar-Dasar Hukum Perburuhan*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2003.
- Asri Wijayanti, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Aziz Syamsudin, *Proses dan Teknik Peundang-Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill-Co, 1992.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009.
- Djoko Triyanto, *Hubungan Kerja di Perusahaan Jasa Konstruksi*, Bandung: Mandar Maju, 2004.
- Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*. Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Indoharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Perpustakaan Harapan, 1993.
- Isrok, *Masalah Hukum Jangan Biarkan Sesuatu Yang Sepele Menyoyal The Devils Is In The Detail Sebagai Konsep Teori*. Malang: Fakultas Hukum Uniersitas Brawijaya, 2017.
- Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Malang: Prestasi Pustaka Publisher, 2011.
- Jazim Hamidi, dkk, *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2008.
- Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Konstitusi Pers& Citra Media, 2006.
- Johny Ibrahim. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2011.
- Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Makassar: Pustaka Refleksi, 2010.
- Lanny Ramli, *Hukum Ketenagakerjaan*, Surabaya: Airlangga University Press, 2008.

- Lalu Husni, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. Depok: Rajawali Press, 2015.
- Lili Rasjidi dan I.B Wysa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Maimun, *Hukum Ketenagakerjaan Suatu Pengantar*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2003.
- Marmi Emmy Mustafa, *Prinsip-Prinsip Beracara Dalam Penegakan Hukum Paten di Indonesia Dikaitkan Dengan TRiPs-WTO*. Bandung: PT. Alumni, 2007.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998.
- Muchtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni, 2002.
- Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*. Surakarta: MIH Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret, 2003.
- Muhammad Syaifuddin, *Hukum Kontrak: Memahami Kontrak dalam Perspektif Filsafat, Teori, Dogmatik dan Praktik Hukum (Seri Pengayaan Hukum Perikatan)*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2012.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar, 2010.
- Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007.
- Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung: Fakultas Hukum Unila, 2016.
- Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi, laksbang mediatama*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar, 2008.
- Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1997.
- Philipus M. Hadjon, et al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014.
- Philupus Mandiri Hadjon, *Ide Negara Hukum Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Republik Indonesia, Bahan Kuliah Program Studi Ilmu Hukum Pasca sarjana*, Surabaya: Universitas Airlangga, 1994.
- Peter Muhammad Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2011.
- Peter Muhammad Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Fajar Interpramata Cffsite, 2008.
- Rachmad Syafa'at, *Gerakan Buruh dan Pemenuhan Hak Dasarnya: Strategi Buruh Dalam Melakukan Advokasi*, Malang: In-Trans Publising, 2008.
- R. Subekti, *Hukum Perjanjian, (Intermasa, Jakarta, 1996)*
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013.
- Rozali Abdullah. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005.
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2005.

- Sidharta Arief, Meuwissen *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama, 2007.
- Sirajuddin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wido Haruni, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang: Setara Press, 2016.
- Soerjono Soekanto, *Tata Cara Penyusunan Karya Tulis Ilmiah Bidang Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Cet I. Yogyakarta: Liberty, 1986.
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (suatu pengantar)*. Yogyakarta: Liberty, 1966.
- Suharnoko, *Hukum Perjanjian Teori Dan Analisis Kasus*. Jakarta: Kencana, 2004
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991
- Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Penerbit Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Widjaja, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Winardi, *Dinamika Politik Hukum Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah*. Malang: Setara Press, 2008.
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara Hukum dan Politik*, Jakarta: Eresco, 1991.
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Perdata*, Bandung : Penerbit Sumur Bandung, 1983.

Jurnal

- Bagir Manan, *Kosistensi Pembangunan Nasional dan Penegakan Hukum*, Majalah Varia Peradilan No. 275 Oktober 2008
- Didik Sukriono, *Pembentukan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah*, Jurnal Hukum Adil Vol.2 No. 2 Agustus 2011. Jakarta: Fakultas Hukum Yarsi, 2011
- Nur Agus Susanto, *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014

Makalah

- Purwono, *Konsep dan Definisi Dokumentasi*, Modul 1, (Online), <http://repository.ut.ac.id/4141/1/PUST2241-M1.pdf>. Diakses pada 15 Januari 2019

Internet

- Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, *Harmonisasi Peraturan Daerah Dengan Peraturan Perundang-Undangan Lainnya*, (Online), <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/422-harmonisasi-peraturan-daerah-dengan-peraturan-perundang-undangan-lainnya.html>, Diakses pada tanggal 28 Maret 2019

Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, **Mengapa Undang-Undang perlu Peraturan Pelaksana**, (Online), <https://setkab.go.id/mengapa-undang-undang-perlu-peraturan-pelaksanaan/>, diakses pada 30 Maret 2019

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2016 Nomor 6 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 60)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Naskah Akademik dan Draf Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tentang Penguatan Tenaga Kerja di Jawa Timur